

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ СТРАТЕГИЈЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РОМА СА ПРЕПОРУКАМА



Извештај
о спровођењу Стратегије за унапређење
положаја Рома са препорукама



Република Србија
Заштитник грађана



Заштитник грађана

Издавач
Заштитник грађана

За издавача
Саша Јанковић

Уредник
др Горан Башић

Тираж
100

Година издавања
2014

Прелом и шћамйа
ЈП Службени гласник

ИЗВЕШТАЈ
О СПРОВОЂЕЊУ СТРАТЕГИЈЕ
ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА
РОМА СА ПРЕПОРУКАМА

Београд, 2013. године

*Извештај је припремљен уз подршку Амбасаде Велике Британије
у Београду и Канцеларије високог комесара за људска права УН*

*Ставови саопшћени у Извештају не осликавају нужно мишљења
и ставове Амбасаде или Високог комесара.*

САДРЖАЈ

	Страна
ПРЕДГОВОР	11
УВОД	13
 1. РЕЗУЛТАТИ, УТВРЂЕНИ ПРОПУСТИ И ПРЕПОРУКЕ.....	 15
1.1. Резултати	16
1.1.1. Статусна питања	16
1.1.1.1. „Правно невидљиви“.....	16
1.1.1.2. Пријава пребивалишта и боравишта и „лична документа“	16
1.1.2. Здравствена заштита и осигурање	17
1.1.2.1. Здравствено осигурање	17
1.1.2.2. Здравствено просвећивање	17
1.1.3. Образовање	17
1.2. Пропусти.....	17
1.2.1. Запошљавање.....	17
1.2.1.1. Нису обезбеђене мере за запошљавање и економско оснаживање Рома	17
1.2.1.2. Није установљена база података о незапосленим Ромима	18
1.2.2. Становање	18
1.2.2.1. Нису утврђене афирмативне мере за одрживо унапређење стамбених потреба Рома	18
1.2.2.2. Није утврђена база података о становању и стамбеним потребама Рома.....	18
1.2.2.3. Предузете мере нису условиле побољшање услова живота	18
1.2.2.4. Локалне самоуправе и Републичка агенција за социјално становање нису развили капацитете за планирање и спровођења мера унапређења становања Рома	18

1.2.3.	Образовање	19
1.2.3.1.	Пуно укључивање и континуитет образовања нису постигнути	19
1.2.3.2.	Не постоји евиденција о броју ученика ромске националности и систем праћења њиховог успеха	19
1.2.3.3.	Нису установљене мере афирмативне акције.	19
1.2.3.4.	Критеријуми о броју и раду асистената за подршку у образовању ромских ученика нису установљени	19
1.2.3.5.	Подршка инклузивном образовању није остварена у мери која обезбеђује пуно укључивање ромских ученика	19
1.2.3.6.	Не постоје услови за наставу предмета Ромски језик са елементима националне културе	19
1.2.4.	Здравствена заштита	20
1.2.4.1.	Није обезбеђена примена афирмативне мере прописане чланом 22. тачка 11. Закона о здравственом осигурању	20
1.2.4.2.	Различито поступање филијала Фонда здравственог осигурања	20
1.2.4.3.	Није обезбеђен одговарајући приступ здравственој заштити.	20
1.2.4.4.	Брига о јавном здрављу Рома	20
1.2.5.	Социјална заштита	20
1.2.5.1.	Нису развијени капацитети управних органа за бригу о интеграцији Рома	20
1.2.5.2.	Неуједначена поступања Министарства рада, запошљавања и социјалне политике	20
1.2.5.3.	Пропусти центара за социјални рад	21
1.2.5.4.	Недоследности у вези са остваривањем права на пријаву пребивалишта на адреси центра за социјални рад	21
1.2.5.5.	Неуређен статус и рад „ромских координатора“ отежава приступ Рома органима јавне власти и остваривању права	21
1.2.6.	Реинтеграција повратника по основу уговора о реадмисији	21
1.2.6.1.	Није успостављен начин реинтеграције повратника.	21
1.2.6.2.	Повереништва Комесаријата за избеглице и миграције не поступају у најбољем интересу повратника	21
1.2.6.3.	Нису усвојени акциони планови реинтеграције повратника.	22

1.2.6.4.	Недостају припремни програми и афирмативне мере за укључивање ученика повратника у образовање.....	22
1.2.6.5.	Доступност личних докумената.....	22
1.2.6.6.	Повереништва Комесаријата за избеглице и миграције не поступају.....	22
1.3.	Препоруке.....	22
1.3.1.	Управљање процесом интеграције Рома.....	22
1.3.1.1.	Успоставити ефикасно, стручно и рационално управљање пословима интеграције Рома.....	22
1.3.1.2.	Унапређење доступности јавних установа, сервиса и услуга грађанима ромске националности.....	23
1.3.1.3.	Доношење реалног акционог плана интеграције Рома.....	23
1.3.2.	Запошљавање.....	23
1.3.2.1.	Мере ефективног запошљавања Рома и економског оснаживања њихових породица.....	23
1.3.2.2.	Установљавање базе податка о незапосленим Ромима.....	24
1.3.3.	Становање.....	24
1.3.3.1.	База података о стамбеним потребама Рома.....	24
1.3.3.2.	Установљавање афирмативних мера, развој модела социјалног становања и обезбеђивање финансирања.....	24
1.3.3.3.	Обезбеђивање правне сигурности.....	24
1.3.4.	Образовање.....	24
1.3.4.1.	Мере пуног укључивања ученика ромске националности.....	24
1.3.4.2.	Мере афирмативне акције.....	25
1.3.4.3.	Асистенти за подршку у настави.....	25
1.3.4.4.	Подршка породици.....	25
1.3.4.5.	Настава предмета Ромски језик са елементима националне културе.....	25
1.3.4.6.	Подршка инклузивном образовању.....	25
1.3.5.	Здравствена заштита.....	26
1.3.5.1.	Примена афирмативних мера.....	26
1.3.5.2.	Доступност здравствене заштите.....	26
1.3.5.3.	Брига о јавном здрављу.....	26
1.3.6.	Социјална заштита.....	26
1.3.6.1.	Интеграција Рома – послови у надлежности Министарства рада, запошљавања и социјалне политике.....	26

1.3.6.2.	Унапредити капацитете центара за социјални рад у вези са пословима интеграције Рома у локалној заједници.....	26
1.3.6.3.	Праћење остваривања права на пријаву пребивалишта на адреси центра за социјални рад	27
1.3.6.4.	Уредити статус и рад „ромских координатора“	27
1.3.7.	Реинтеграција повратника по основу уговора о реадмисији	27
1.3.7.1.	Успостављање система за поступање органа јавне власти у вези са реинтеграцијом повратника	27
1.3.7.2.	Припремни програми и афирмативне мере	27
1.3.7.3.	Лична документа	28
1.3.7.4.	Хитан смештај и модели социјалног становања.....	28
2.	ЗАШТО И КАКО ЈЕ СПРОВЕДЕНО ИСТРАЖИВАЊЕ ПОСВЕЋЕНО ОСТВАРИВАЊУ „СТРАТЕГИЈЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РОМА“	29
2.1.	Непосредни разговор са становницима насеља.....	34
2.2.	Упитник и узорак на основу којег је остварено истраживање	35
2.3.	Разговор са доносиоцима одлука и представницима јавне власти у локалној самоуправи.....	38
2.4.	Дневник рада истраживача.....	39
2.5.	Анализа садржаја.....	39
3.	СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ	41
3.1.	Стратегија за унапређење положаја Рома	41
3.1.1.	Образовање	44
3.1.2.	Услови становања.....	45
3.1.3.	Запошљавање.....	46
3.1.4.	Повратници по основу уговора о реадмисији.....	47
3.1.5.	Здравствена и социјална заштита	47
3.2.	Стратегија за смањивање сиромаштва	48
3.3.	Национална стратегија за запошљавање	50
3.4.	Стратегија јавног здравља и Стратегија за стално унапређење квалитета здравствене заштите и безбедности пацијената	50
3.5.	Стратегију за реинтеграцију повратника по Споразуму о реадмисији	51
3.6.	Стратегије локалних самоуправа	51
4.	ОСТВАРИВАЊЕ „СТРАТЕГИЈЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РОМА“	53
4.1.	Мишљење Рома о спроведеним мерама	53

	Страна
4.2. Запошљавање	59
4.2.1. Друштвени аспекти запошљавања Рома	60
4.2.2. Остваривање „Акционог плана“	61
4.2.2.1. Истраживањем обухваћене филијале и испоставе НСЗ нису формирале посебне (локалне) евиденције и базе података о незапосленим Ромима.....	61
4.2.2.2. Одобравање субвенција за самозапошљавање, start up и микро кредити Фонда за развој, успостављање одрживих механизма за унапређење предузетништва и запошљавања Рома нису битно допринели циљевима Стратегије, односно повећању броја запослених Рома.....	62
4.2.2.3. Субвенција за самозапошљавање нису погодан начин смањења сиромаштва Рома.....	63
4.2.2.4. Подстицај и подршка послодавцима кроз субвенције приликом запошљавања радника ромске националности нису решење јер их је за две године одобрено свега дванаест	65
4.2.2.5. Организовање и укључивање незапослених Рома у програм јавних радова није дало одговарајуће резултате	66
4.2.2.6. Мере повећање запошљивости Рома нису утицале на смањење сиромаштва код Рома	67
4.2.2.7. Формализовање радно-правног статуса и запошљавање сакупљача секундарних сировина	69
4.2.2.8. Промене прописа нису допринеле унапређењу запошљавања Рома	70
4.2.3. „Акциони план“ у области запошљавања није остварен	71
4.3. Становање.....	74
4.3.1. Услови становања Рома	75
4.3.2. Нормативни основ унапређења становања Рома	78
4.3.3. Активности носиоца мера	79
4.3.3.1. Државни органи	80
4.3.3.2. Органи јединица локалне самоуправе.....	81
4.3.3.3. Расељавање неформалних насеља (сламова) и интеграција њихових житеља.....	85
4.3.3.4. Социјално становање.....	89
4.3.4. Какав начин становања желе Роми.....	92
4.4. Образовање.....	93
4.4.1. Образовање као основа државне стратегије унапређења положаја Рома	94

	Страна
4.4.2. Колико се Рома школује?	95
4.4.3. Предрасуде, сегрегација и дискриминација у образовању	97
4.4.4. Неосновано упућивање ромске деце на школовање у „специјалним“ школама.	103
4.4.5. Језик школовања	106
4.4.6. Педагошки асистент за подршку у настави	108
4.4.7. Мере „позитивне дискриминације“ (афирмативне акције)	114
4.5. Здравље Рома	119
4.5.1. Здравствено осигурање	121
4.5.2. Ромске здравствене медијаторке	125
4.5.3. Остваривање здравствене заштите у дому здравља – непосредна заштита	128
4.5.4. Доступност здравственог осигурања и здравствене заштите	129
4.5.5. Друштвена брига о здрављу Рома	136
4.6. Социјална заштита	137
4.6.1. Нормативна и институционална основа остваривања права на социјалну заштиту и социјално осигурање	138
4.6.2. Поступање надлежних органа јавне управе надлежних за остваривање права на социјалну заштиту и социјално осигурање	141
4.6.2.1. Надлежности државних органа за спровођење Стратегије у области социјалне заштите	141
4.6.2.2. Остваривање права пред центрима за социјални рад	144
4.6.3. Пријава пребивалишта на адреси центра за социјални рад	150
4.6.4. „Ромски координатор“ у јединици локалне самоуправе	152
4.7. Статус повратника по основу Уговора о реадмисији	156
4.7.1. Прописи којима је уређен повратак и статус повратника	157
4.7.2. Резултати реинтеграције	159
4.7.2.1. Организација праћења повратника	159
4.7.2.2. Лична документа	160
4.7.2.3. Укључивање у образовање	160
4.7.2.4. Доступност права и институција	161
4.7.2.5. Смештај и становање	162
4.7.2.6. Запошљавање повратника	162
4.7.2.7. Друштвене препреке остваривању реинтеграције	163
5. ЗАКЉУЧАК	165

ПРЕДГОВОР

Праћење остваривање права Рома је незахвалан и ризичан поскупак. Њиме треба сагледавати стање социјалној, економској, образовној, културној и других аспеката положаја Рома, након промена које су изазване јавним политикама сузбијања сиромаштва, елиминисања дискриминације и осећавања интеграције (инклузије) припадника ове уједначено маргинализоване друштвене групе. Методологија којом се долази до података на основу којих би требало да се анализирају јавне политике и доносе закључци није развијена и због тога је начин на који је испитана примена мера интеграције и стање промена које су оне произвеле у ромској заједници у Србији у последњих пет година, допринос успостављању одрживој систему праћења и управљања променама у процесу интеграције Рома.

Заштитник грађана је овим Извештајем указао на проблеме с којима се суочавала јавна управа у вези са применом мера интеграције Рома које је усвојила Влада Републике Србије и препоручио је начине на који се они могу превазићи. Међутим, кључни допринос омбудсмана је у томе што је успоставио начин на који се промене могу пратити и на основу тога планирати, предузимати и усвајати мере и активности којима ће се коришћење уочени пројекти и успоставити рационалан, економичан и пре свега за кориснике делован начин управљања процесом интеграције Рома у којем се води рачуна о заштити и унапређењу људских права и заштити националној, културној и језичкој идентитету припадника ове заједнице.

Част ми је да сам руководио тимом сарадника који је предано две године радио, како на прикупљању података и њиховој анализи, тако и на ошклањању пројеката због којих су поједина права већини или одређеном броју Рома била неосварива. Значајан допринос током свих делова припреме Извештаја дали су грађани ромске националности, посебно „здравствене медијаторке“, „ромски координатори“ и „недајошки асистенти“, који у локалним самоуправама, без одговарајуће подршке, настоје да допринесу фактичком унапређењу положаја Рома.

др Горан Башић

УВОД

Две године је Заштитник грађана¹ пратио остваривање *Стратегије за унапређење положаја Рома* коју је Влада Републике Србије усвојила с циљем сузбијања сиромаштва и унапређења њиховог положаја. Пажња омбудсмана је била усмерена ка поступањима органа јавне власти задужених за остваривање акционих планова у вези са запошљавањем, образовањем, становањем Рома, остваривањем права на социјалну и здравствену заштиту и реинтеграцију повратника по основу уговора о реадмисији.

Начини на основу којих је остварено праћење мера интеграције Рома били су поступци вођени по притужбама грађана, надзор над радом, али и сарадња са државним органима и локалним самоуправама задуженим за спровођење мера унапређења, непосредан рад у ромским насељима и разговори са њиховим житељима, представницима невладиних организација и стручњацима. Поред тога, на основу посебно осмишљене методологије сарадници заштитника грађана су испитивали ставове суграђана ромске националности о мерама унапређења њиховог положаја. Испитивање је спроведено на узорку од 500 испитаника у 47 ромских насеља у 30 локалних самоуправа.

Подаци до којих је омбудсман дошао овим испитивањем нису статистички поуздани и не могу бити једина основа за будућа планирања. Њихова сврха је била да провере постигнућа мера унапређења положаја Рома на које су у изјашњењима Заштитнику грађана указивали органи јавне власти, утврде постојеће пропусте и да укажу на начине на који могу бити превазиђени².

1 Све граматички родно опредељене речи у *Извештају* означавају и односе се подједнако на особе оба пола.

2 У поменутом периоду, поред овог *Извештаја*, Заштитник грађана је припремио и посебне извештаје о положају „правно невидљивих“ лица и о поштовању људских права расељених из неформалног насеља поред „Белвила“, покренуо је иницијативе, на основу којих је Народна скупштина усвојила, измене и допуне Закона о ванпарничном поступку, Закона о личној карти и Закона о пребивалишту и боравишту чиме је установљен правни основ за решавање проблема статуса лица која нису уписана у матичне књиге рођених или која због бескућништва не могу да остварују призната права. Поред тога упућене су тридесет две препоруке органима јавне власти у вези са отклањањем пропуста који су условили повреду права грађана ромске националности.

1. РЕЗУЛТАТИ, УТВРЂЕНИ ПРОПУСТИ И ПРЕПОРУКЕ

Мере које је Влада Републике Србије усвојила *Сцпрашеијом* за унапређење положаја Рома³ делимично су допринеле успостављању нормативног основа за отклањање последица дуготрајног неповољног друштвеног положаја припадника ове националне мањине, али не и остваривању постављених стратешких циљева: „Унапређење положаја Рома и смањивање разлика која постоји између положаја ромске популације и осталог становништва.“

Постигнутим резултатима нису отклоњене препреке за социјално-економску интеграцију Рома и није створен потпун нормативни основ за спровођење дугорочних мера смањивања сиромаштва и остваривања суштинске једнакости грађана ромске националности. Мере позитивне дискриминације (афирмативне акције) које су предвиђене чланом 21. Устава Републике Србије⁴ нису у довољној мери разрађене и нису предузимане као средство за превазилажење изузетног неповољног социјално-економског и друштвеног положаја Рома, које су узрок њихове суштинске неправедности.

Основни разлози због чега усвојени циљеви нису остварени су условљени следећим пропустима јавне управе:

- Лоше управљање спровођења *Сцпрашеије*;
- Недостатак управног тела задуженог и одговорног за спровођење, планирање, надзирање и кориговање усвојених мера и активности;
- Слабости акционих планова, који прате *Сцпрашеију*, којима нису предвиђене конкретне обавезе органа локалних самоуправа у вези са применом конкретних мера и активности;
- Неусклађена временска реализација краткорочних и дугорочних циљева;
- Неискоришћеност постојећих капацитета у органима јавне власти и установама које пружају јавне услуге да се старају о остваривању права грађана ромске националности;
- Неприпремљеност и неспремност органа јавне власти да остваре суштину *Сцпрашеије* и осмисле и примене мере ефективног унапређења положаја Рома.

3 „Службени гласник РС“, бр. 27/09.

4 „Службени гласник РС“, бр. 98/06.

1.1. Резултати

Законом о заштити права и слобода националних мањина Ромима је признат статус националне мањине и утврђена је обавеза органа власти да у складу са Уставом и законом „доносе прописе, појединачне правне акте и да предузимају мере у циљу обезбеђења пуне и ефективне равноправности између припадника националних мањина и припадника већинске нације“, а нарочито ради „поправљања положаја лица која припадају ромској националној мањини.“⁵

До средине 2013. године органи јавне власти су доношењем прописа и спровођењем јавних политика допринели делимичном и недовољном унапређењу положаја грађана ромске националности у следећим областима:

1.1.1. Ситуациона анализа

Изменама и допунама закона и доношењем подзаконских аката којима су уређена поступања органа јавне власти, омогућено је лицима, међу којима је највише оних за које се претпоставља да су ромског етничког порекла, да упишу чињеницу рођења у матичну књигу, а „бескућницима“ је омогућено да пребивалиште пријаве на адреси центра за социјални рад и да тиме испуне основни услов за признавање личног статуса и остваривање права.

1.1.1.1. „Правно невидљиви“

Изменама и допунама *Закона о ванпарничном поседу*⁶ омогућено је лицима која чињеницу рођења не могу да упишу у матичну књигу у управном поступку, да то учине у ванпарничном судском поступку који не сме да траје дуже од деведесет дана.

1.1.1.2. Пријава пребивалишта и боравишта и „лична документација“

*Законом о пријави пребивалишта и боравишта*⁷ омогућено је лицима која ни по којем другом Законом утврђеном основу не могу да пријаве пребивалиште на територији Србије, то могу да учине на адреси центра за социјални рад.

*Законом о личној карти*⁸ омогућено је да се држављанину Србије, који нема пријављено пребивалиште, на основу пријаве боравишта, изда лична карта са роком важења од две године.

5 Члан 4. ст. 1. и 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/02, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/03 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 72/09 – др. закон).

6 „Службени гласник СРС“, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95 – др. закон, 18/05 – др. закон, 85/12 и 45/13 – др. закон.

7 „Службени гласник РС“, бр. 87/11.

8 „Службени гласник РС“, бр. 62/26 и 36/11.

1.1.2. Здравствена заштита и осигурање

1.1.2.1. Здравствено осигурање

Законом о здравственом осигурању⁹ примењена је афирмативна мера којом је омогућено грађанима ромске националности „која због традиционалног начина живљења немају стално пребивалиште, односно боравиште“ да остварују право на здравствено осигурање.

1.1.2.2. Здравствено просвећивање

Министарство здравља је у 50 локалних самоуправа организовало рад 75 здравствених медијаторки које су обавиле значајне активности и послове у вези са здравственим просвећивањем и остваривањем права на здравствену заштиту грађана ромске националности.

1.1.3. Образовање

Упркос томе што не постоје тачни подаци о броју деце ромске националности уписане у вртиће, основне и средње школе чињеница је да је њихов број у образовању све већи, као и то да се сваке године одређени број студената упише на прву годину студија на основу *ad hoc* мера афирмативне акције.

1.2. Пропусти

Сџраџеија није битно допринела отклањању проблема с којима се Роми дуго-трајно суочавају и који су препрека њиховој социјално-економској интеграцији и пуном друштвеном укључивању. Међутим, пописом мера и активности које државни и други органи јавне власти треба да предузму у вези са интеграцијом Рома, *Сџраџеија* је посредно указала на пропусте који су учињени у том процесу. На пропусте органа јавне власти у вези са остваривањем циљева *Сџраџеије* и права грађана ромске националности указују и поступци које је Заштитник грађана водио пред овим органима на основу притужби грађана.

1.2.1. Зайошљавање

1.2.1.1. Нису обезбеђене мере за зайошљавање и економско оснаживање Рома

Мере активне политике запошљавања Рома нису спроведене јер: „сива економија“ и сакупљање и препродаја отпада и даље су основа егзистенције већине ромских породица; већина грађана ромске националности (88,1%)¹⁰ пријављених на

9 „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05 – испр., 57/11, 110/12 – одлука УС и 119/12.

10 Податак добијен истраживањем Заштитника грађана на узорку од 500 испитаника у 30 локалних самоуправа.

евиденцију Националне службе за запошљавање никада није упућена на разговор код послодавца; „афирмативне мере“ којима се подстиче samozapošljavanje Рома и субвенционирање послодаваца који их запошљавају нису допринеле економском оспособљавању Рома; у програме јавних радова укључен је тек сваки стоти Ром пријављен на евиденцију Националне службе за запошљавање (211 од 20.564); мотивационо-активационе обуке, сајмови запошљавања, професионалне оријентације, додатног и функционалног образовања, упркос учешћу Рома у њима, нису допринеле крајњем циљу – запошљавању.

1.2.1.2. Није успостављена база података о незапосленим Ромима

Није формирана база података незапослених грађана ромске националности, већ Национална служба за запошљавање води евиденцију о националној припадности која омогућава и Ромима који су се пријавили на евиденцију Националне службе да се изјасне, уколико желе, о националном пореклу.

1.2.2. Становање

1.2.2.1. Нису утврђене афирмативне мере за одрживо унапређење стамбених потреба Рома

Закони и прописи којима је уређено становање не садрже афирмативне мере којима се обезбеђују различити видови становања у заштићеним условима Рома и других осетљивих група становништва.

1.2.2.2. Није утврђена база података о становању и стамбеним потребама Рома

Није успостављена база података о условима становања Рома, њиховим стамбеним потребама и насељима у којима живе.

1.2.2.3. Предузете мере нису условиле побољшање услова живота

Услови живота у ромским насељима, укључујући инфраструктуру у њима и статус насеља нису унапређени.

1.2.2.4. Локалне самоуправе и Републичка агенција за социјално становање нису развили капацитете за планирање и спровођење мера унапређења становања Рома

Капацитети у Републичкој агенцији за социјално становање и агенцијама за социјално становање у локалним самоуправама и другим телима у локалним самоуправама које се баве проблемима становања социјално угрожених група не омогућавају планирање и спровођење мера и активности неопходних за унапређење становања Рома.

1.2.3. Образовање

1.2.3.1. Пуно укључивање и континуитет образовања нису остварени

Није остварено потпуно укључивање ромске деце у образовни систем и није обезбеђен континуитет у образовању, а постигнућа ученика ромске националности су нижа од постигнућа вршњака других националности.

1.2.3.2. Не постоји евиденција о броју ученика ромске националности и систем праћења њиховог успеха

Није успостављен систем за праћење и извештавање о степену и квалитету образовања ученика ромске националности и не постоји тачна евиденција о броју ученика ромске националности у образовном систему.

1.2.3.3. Нису успостављене мере афирмативне акције

Нису донети прописи којима се ближе уређују мере афирмативне акције за упис и током школовања ученика ромске националности у средњим школама и на јавним факултетима.

1.2.3.4. Критеријуми о броју и раду асистената за подршку у образовању ромских ученика нису успостављени

Број асистената за подршку ученицима ромске националности у предшколском и основношколском образовању је далеко мањи од потребног броја асистената. Њихов радноправни статус и радни задаци нису утврђени.

1.2.3.5. Подршка инклузивном образовању није остварена у мери која обезбеђује пуно укључивање ромских ученика

Рад интересорних комисија и примена Правилника о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику само су делимично допринеле смањивању неоснованог уписа деце ромске националности у „специјалне“ школе.

Сегрегација ромске деце у образовању је и даље присутна, а у неколико градова у школама које су близу ромских насеља уписују се претежно ученици ромске националности.

Дискриминаторна понашања према ученицима ромске националности у образовном систему су још увек изражена.

1.2.3.6. Не постоје услови за наставу предмета Ромски језик са елементима националне културе

Нису обезбеђени ни кадровски, нити програмски услови за организовање наставе предмета „Ромски језик са елементима националне културе“ на начин како је то омогућено ученицима припадницима других националних мањина.

1.2.4. Здравствена заштита

1.2.4.1. Није обезбеђена примена афирмативне мере прописане чланом 22. тачка 11. Закона о здравственом осигурању

Подзаконским актима и инструкцијама измењена је суштина афирмативне мере усвојене Законом о здравственом осигурању да право на обавезно здравствено осигурање „због специфичног начина живота“ остварују лица ромске националности која немају пријављено пребивалиште.

1.2.4.2. Различито посматрање филијала Фонда здравствене осигурања

У филијалама Републичког фонда за здравствено осигурање различито се поступа приликом признавања права на здравствено осигурање прописаног чланом 22. тачка 11. Закона о здравственом осигурању.

1.2.4.3. Није обезбеђен одговарајући ниво здравствене заштите

У домовима здравља се не остварује пуна примарна здравствена заштита Рома, а доступност секундарне и терцијерне здравствене заштите не одговара здравственом стању грађана ромске националности који живе у неповољним социјално-економским условима и изложени су ризику од хроничних и других болести.

1.2.4.4. Брига о јавном здрављу Рома

Нису предузете довољне мере јавне бриге о здрављу Рома на националном, покрајинском и локалном нивоу.

1.2.5. Социјална заштита

1.2.5.1. Нису развијени капацитети управних органа за бригу о интеграцији Рома

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике није развило потребне капацитете како би остваривало надлежности утврђене чланом 17. ставом 1. Закона о министарствима у вези са друштвеном интеграцијом Рома.

1.2.5.2. Неједначена посматрања Министарства рада, запошљавања и социјалне политике

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике је различито поступало у вези са интеграцијом Рома расељених из београдских неформалних насеља испод моста „Газела“ и поред насеља „Белвил“.

1.2.5.3. Пројекти центара за социјални рад

- Центри за социјални рад се не старају о интеграцији Рома у локалну заједницу већ искључиво поступају по захтевима грађана за остваривање права из социјалне заштите. Центри често не прихватају писане захтеве грађана ромске националности већ их усмено одбијају или саветују да право остваре пред другим органом.
- Запослени у центрима за социјални рад нису одговарајуће обучени за рад са Ромима, а често изражавају и предрасуде према грађанима ромске националности.
- Већина центара не води евиденцију о корисницима права на социјалну заштиту и услуга центара ромске националности и на тај начин не стварају базу података неопходну за планирање мера, средстава, потреба и кадрова друштвене интеграције Рома.

1.2.5.4. Недоследности у вези са остваривањем права на пријаву пребивалишта на адреси центра за социјални рад

Поступак пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад лица која ни по ком другом основу не могу пријавити пребивалиште не спроводи се довољно ефикасно.

1.2.5.5. Неуређен статус и рад „ромских координатора“ отежава приступ Рома органима јавне власти и остваривању права

Непостојање лица задуженог у администрацији локалне самоуправе да се стара о интеграцији Рома или неуређени радно-правни статус, права и обавезе, опис посла и неутврђивање одговорности запослених у локалним самоуправама који обављају послове „ромског координатора“ битно отежавају њихов статус и рад, али и приступ Рома органима власти и институцијама.

1.2.6. Реинтеграција повратника по основу уговора о реадмисији

1.2.6.1. Није успостављен начин реинтеграције повратника

Препрека друштвене реинтеграције повратника је то што за тај процес нису развијени одговарајући механизми, обезбеђена средства, успостављена координација између надлежних државних органа и локалних самоуправа и успостављена тачна база података.

1.2.6.2. Повереништва Комесаријата за избеглице и миграције не посматрају у најбољем интересу повратника

Повереништва Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије у локалним самоуправама не спроводе Стратегију за реинтеграцију повратка на начин који је у најбољем интересу повратника.

1.2.6.3. Нису усвојени акциони планови реинтеграције повратника

Локалне самоуправе, упркос томе што је стратегијама предвиђено да развијају услове за реинтеграцију повратника, немају одговарајуће акционе планове реинтеграције.

1.2.6.4. Недостигају припремни програми и афирмативне мере за укључивање ученика повратника у образовање

Укључивање ученика повратника у образовни систем је отежано како због недостатка припремних програма и њиховог прилагођавања, тако и због тога што је поступак превођења и оверавања докумената скуп за већину повратника.

1.2.6.5. Доступност личних докумената

Упркос Законом утврђеног хитног поступка за одобравање личних докумената повратницима, овај процес је често отежан јер у локалним самоуправама постоји различита пракса – различити начини на који се, често неформално прибављају лична документа и различите информације о поступцима у којима се лична документа прибављају.

1.2.6.6. Поверљивост Комесаријата за избелице и миграције не осигурају

Не постоје довољни капацитети ни за обезбеђивање хитног смештаја повратника, нити за решавање њиховог становања.

1.3. Препоруке

1.3.1. Управљање процесом интеграције Рома

1.3.1.1. Успоставити ефикасно, стручно и рационално управљање условима интеграције Рома

Министарство рада запошљавања и социјалне политике и Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права, у складу са чланом 17. ставом 1. и чланом 7. ставом 3. Закона о министарствима¹¹ и начелима добре управе, осмислиће и припремиће Влади Републике Србије предлог ефикасног, стручног, рационалног и економичног управљања процесом интеграције Рома. Предлог треба да садржи организациона, кадровска и финансијска решења неопходна за планирање, надзирање, кориговање, координирање усвојених мера и активности.

11 „Службени гласник РС“, бр. 72/12 и 76/13.

1.3.1.2. Унајређење досљудности јавних усљанова, сервиса и усљиа грађанима ромске националности

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство здравља, Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права процениће постојеће капацитете у јавним установама и службама у социјалној и здравственој заштити, образовању и органима локалне самоуправе и предложиће начине на који ће права и усљуге које се остварују пред њима учинити доступним грађанима ромске националности.

1.3.1.3. Доношење реалној акционој планације Рома

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права, без одлагања, почеће са радом на осмишљавању реалног Акционог плана интеграције Рома, заснованог на *активној улози локалних самоуправа, преносу средстава на локалне самоуправе за спровођење мера интеграције у области становања, запошљавања, социјалне и здравствене заштите, образовања и интеграције расељених Рома и повратника по основу уговора о реадмисији и других послова од значаја за интеграцију Рома у локалну заједницу*. Акциони план треба да буде заснован на посебној анализи расположивих ресурса и потенцијала за локалне, регионалне и националне мере и активности; листи приоритета утврђеној на основу потреба Рома и процени развијености локалних самоуправа; мерама за пружање помоћи јединицама локалне самоуправе у спровођењу *Стратегије*.

1.3.2. Запошљавање

1.3.2.1. Мере ефективне запошљавања Рома и економско оснаживања њихових породица

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Национална служба за запошљавање уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права припремиће предлоге афирмативних мера које за циљ имају повећање запошљавања грађана ромске националности, економско оснаживање ромских породица и смањивање структурног сиромаштва Рома.

Национална служба за запошљавање ће, ради оспособљавања, преквалификације и мотивације, унапредити начине индивидуалног и групног рада како са Ромима који су пријављени у евиденцији лица која траже посао, тако и са Ромима који нису на евиденцији и нису запослени.

Национална служба за запошљавање ће предузети све мере и активности како би подстакла послодавце да запошљавају грађане ромске националности.

1.3.2.2. Усјановљавање базе података о незапосленим Ромима

Национална служба за запошљавање уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права и Републичког завода за статистику установиће, у складу са прописима, потпуну и тачну базу података незапослених Рома.

1.3.3. Сјановање

1.3.3.1. База података о стамбеним потребама Рома

Министарство грађевине и урбанизма, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе и Републичка агенција за социјално становање ће у уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права спровести истраживање о стамбеним потребама Рома у локалним самоуправама и на основу утврђених података установиће одговарајућу базу података и утврдиће детаљан план на основу којег ће предузимати мере у вези са унапређењем стамбених потреба Рома.

1.3.3.2. Усјановљавање афирмативних мера, развој модела социјалног становања и обезбеђивање финансирања

Републичка агенција за социјално становање ће припремити предлоге афирмативних мера и модела социјалног становања Рома заснованих на одрживом начину финансирања и с циљем подстицања развоја становања одговарајућег стандарда домаћинства која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима.

1.3.3.3. Обезбеђивање правне сигурности

Републичка агенција за социјално становање ће у сарадњи са Министарством грађевине и урбанизма припремити анализу усклађености прописа којима је уређено становање социјално угрожених група са међународним стандардима усвојеним у националном правном систему и, уколико утврди неправилности, предузеће мере како би се оне отклониле.

Републичка агенција за социјално становање ће у сарадњи са Министарством грађевине и урбанизма и Министарством регионалног развоја и локалне самоуправе и уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права припремити смернице за поступање локалних самоуправа приликом евикције и расељавања ромских насеља.

1.3.4. Образовање

1.3.4.1. Мере уној укључивања ученика ромске националности

Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће без одлагања предузети мере које ће обезбедити:

- пуно укључивање деце ромске националности у образовни систем;

- континуитет образовања ученика ромске националности;
- праћење и извештавање о степену и квалитету образовања Рома;
- боља постигнућа ученика ромске националности;
- евиденцију ученика ромске националности ради планирања и спровођења мера унапређења положаја ромских ученика у образовном систему.

1.3.4.2. Мере афирмативне акције

Министарство просвете, науке и технолошког развоја, уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права, без одлагања припремиће прописе на основу којих ће се увести мере афирмативне акције које ће се примењивати приликом уписа и током целокупног школовања ученика и студената ромске националности.

1.3.4.3. Асистенције за подршку у настави

Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће без одлагања утврдити критеријуме на основу којих ће утврдити број асистената за подршку ученицима ромске националности у предшколском и основношколском образовању и утврдиће јасно њихов радно-правни статус и радне задатке.

1.3.4.4. Подршка породици

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће развити мере подршке ромским породицама чија деца се школују у јавним школама и факултетима.

1.3.4.5. Настава предмета Ромски језик са елементима националне културе

Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће најкасније до 2015. године обезбедити услове за организовање наставе предмета „Ромски језик са елементима националне културе“ на начин како је то прописано законом.

1.3.4.6. Подршка инклузивном образовању

Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство здравља и Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права предузеће све расположиве мере како би:

- обезбедили подршку инклузивном образовању;
- омогућили рад интерресорних комисија и пуну примену Правилника о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику;
- спречили дискриминацију и сегрегацију ученика ромске националности.

1.3.5. Здравствена заштита

1.3.5.1. Примена афирмативних мера

Министарство здравља и Републички фонд здравственог осигурања ће предузети све мере како би обезбедили да филијале Фонда једнако примењују Законом прописано право на обавезно здравствено осигурање лица ромске националности која немају пребивалиште.

1.3.5.2. Доступност здравствене заштите

Министарство здравља ће неодложно предузети све потребне мере како би прописало и омогућило бољу доступност целокупне здравствене заштите ромском становништву.

1.3.5.3. Брига о јавном здрављу

Сви носиоци мера друштвене бриге о здрављу предузеће мере из својих надлежности како би унапредили опште здравље ромског становништва

1.3.6. Социјална заштита

1.3.6.1. Интеграција Рома – услови у надлежностима Министарства рада, запошљавања и социјалне политике

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике предузеће све потребне мере како би:

- обезбедило остваривање Законом прописаних надлежности у вези са остваривањем права и интеграције Рома и других рањивих група;
- уједначило своја поступања у вези са остваривањем права Рома.

1.3.6.2. Унапређење капацитета центара за социјални рад у вези са условима интеграције Рома у локалној заједници

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, самостално или у сарадњи са локалним самоуправама:

- обезбедиће услове и донеће одговарајуће инструкције за поступања центара за социјални рад у вези са интеграцијом и остваривањем права Рома у локалну заједницу;
- обезбедиће податке потребне за процену стања и потреба Рома у вези са остваривањем права из социјалне заштите ради планирања мера, средстава и кадрова потребних за њихову друштвену интеграцију;
- организоваће обуке стручњака запослених у центрима за социјални рад о поступањима и раду са припадницима осетљивих друштвених група, посебно Ромима.

1.3.6.3. Праћење остваривања права на пријаву пребивалишта на адреси центра за социјални рад

Министарство унутрашњих послова и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике с посебном пажњом ће пратити остваривање права на пријаву пребивалишта на адреси центра за социјални рад лица која ни по ком другом основу не могу пријавити пребивалиште и реаговаће на уочене слабости.

1.3.6.4. Уредићи сјајус и рад „ромских координатора“

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе предузеће све мере, укључујући и доношење одговарајућих прописа и успостављања критеријума, како би подстакле локалне самоуправе да у својим администрацијама организују делотворно обављање послова који се односе на интеграцију Рома.

1.3.7. Реинтеграција повратника по основу уговора о реадмисији

1.3.7.1. Успостављање система за посљужање органа јавне власти у вези са реинтеграцијом повратника

Комесаријат за избеглице и миграције и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике ће успоставити координацију органа јавне власти надлежних за реинтеграцију повратника и успоставиће ефикасан начин њихове евиденције и праћења њиховог социјалног укључивања у локалну заједницу.

Комесаријат за избеглице и миграције ће преко својих повереника у локалним самоуправама успоставити ефикасан систем обавештавања повратника о њиховим правима и пружању помоћи да би се покренули поступци пред надлежним органима.

Комесаријат за избеглице и миграције ће организовати обуке за доносиоце одлука у локалним самоуправама на којима ће их упутити у обавезе које имају у вези са реинтеграцијом повратника. Комесаријат ће припремити анализу стања у локалним самоуправама у вези са реинтеграцијом повратника по основу Уговора о реадмисији и о томе ће обавестити Владу Републике Србије и Заштитника грађана.

1.3.7.2. Припремни програми и афирмативне мере

Министарство просвете, науке и технолошког развоја у сарадњи са Комесаријатом за избеглице и миграције ће организовати припремне програме за ученике повратнике и обезбедиће подршку у настави у складу са индивидуалним потребама ових ученика.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја у сарадњи са Комесаријатом за избеглице и миграције ће обезбедити начин бесплатне помоћи повратницима приликом превоза докумената који се захтевају приликом уписа у школе у Србији.

1.3.7.3. Лична докуменџа

Министарство унутрашњих послова и Министарство правде и државне управе ће упутити прецизне инструкције полицијским управама и станицама, односно службама у јединицама локалне самоуправе које воде послове матичних књига, о томе како ће на јединствен начин поступати у вези са издавањем личних докумената повратницима. Министарства ће установити начин на који ће хитно поступати по жалбама грађана и повереника у вези са пропустима првостепених органа.

1.3.7.4. Хиџан смешџај и модели социјалној сџановања

Комесаријат за избеглице и миграције и Републичка агенција за социјално становање у сарадњи са Министарством рада, запошљавања и социјалне политике и Министарством грађевинарства и урбанизма обезбедиће услове за хитан смештај повратника и развијати моделе социјалног становања доступне сиромашним грађанима.

2. ЗАШТО И КАКО ЈЕ СПРОВЕДЕНО ИСТРАЖИВАЊЕ ПОСВЕЋЕНО ОСТВАРИВАЊУ „СТРАТЕГИЈЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РОМА“

Усвајањем *Стратегије за унапређивање положаја Рома* и Акционог плана њеног спровођења Влада Републике Србије се определила да створи услове потребне за борбу против сиромаштва Рома и сузбијања дискриминације с којом се припадници ове националне мањине суочавају. Заштитник грађана од 2011. године с пажњом прати остваривање мера које су остварене у вези с овим стратешким циљевима и унапређивањем положаја Рома.

Обраћајући пажњу само на проблеме грађана ромске националности, Заштитник грађана ни на који начин није запоставио интересе и права других грађана, или припадника осталих мањинских заједница. Наиме, према свим показатељима **Роми су друштвена група која се налази у најнеповољнијем социјалном, економском и образовном положају**. Шта више, тај положај је такав да их стручњаци издвајају као посебну *етно-класу*. Већина Рома живи у сиромаштву чији узроци нису искључиво у економским разлозима, већ и у непросвећености овог дела становништва, традиционализмима који чврсто опстају у њиховом животу и најзад друштвеном неразумевању и несолидарности који у појединим ситуацијама имају облик дискриминације.

Поред тога, **Роми се суочавају са проблемима доступности и остваривања признатих права** пред институцијама и органима јавне власти, а зајамчено **право на очување етничког и културног идентитета не остварују у пуној мери** како због сиромаштва, тако и због тога што је ниво општег образовања такав да онемогућава снажније и трајније повезивање припадника ове националне мањине што је основа очувања националног идентитета.

Да би спречила даљу маргинализацију Рома држава је, попут других земаља у региону, предузела посебне афирмативне мере (позитивна дискриминација). Основни циљ тих мера је јасан – унапређење положаја Рома, али циљ би требало да буде и то да се грађани ромске националности, који су корисници различитих мера социјалне заштите и помоћи, оспособе тако да радом остварују приходе на основу којих ће моћи да живе у прихватљивим социјалним условима. Несумњиво је да је то у интересу свих грађана.

Настојећи да допринесе остваривању ових циљева, кроз унапређење рада јавне управе, Заштитник грађана је пратио стање и промене од доношења „Стратегије за унапређивање положаја Рома“ нарочито у областима образовања, становања, запошљавања, здравствене и социјалне заштите, статуса повратника лица по основу споразума

о реадмисији и сузбијања дискриминације.¹² Настојећи да прикупе што више података и непосредно се увере у остваривање усвојених мера сарадници Заштитника грађана су примали притужбе у ромским насељима, разговарали с грађанима ромске националности, али и са надлежним органима јавне управе пред којима се остварују права и мере утврђене *Сџраџеијом* и акционим плановима. Рад у ромским насељима је планиран „Методологијом истраживања о примени државног програма интеграције Рома“¹³ коју је, у сарадњи са стручњацима Заштитника грађана, припремио др Божидар Јакшић. „Методологијом“ је предвиђено емпиријско истраживање о остваривању поменутих мера, али и анализе стања у поменутих областима који су у одвојеном методском поступку реализовали други стручњаци¹⁴.

На основу, Законом о Заштитнику грађана,¹⁵ утврђених надлежности омбудсман је настојећи да прикупи веродостојне податке и чињенице неопходне за заузимања става о спровођењу мера унапређења положаја Рома покренуо одговарајуће поступке пред надлежним државним органима (министарства, школске управе, заводи за образовање, Републички завод за здравствено осигурање, Национална служба за запошљавање, Комесаријат за избеглице...) који су *Сџраџеијом* одређени да спроведу мере и активности у поменутих областима. Сви носиоци мера су доставили изјашњења и допуне изјашњења о томе шта су предузели.

О постигнутим резултатима, али и о пропустима и проблемима с којима се суочава јавна управа у вези са спровођењем мера унапређења положаја Рома, детаљно ће бити речи, а на почетку указаћемо на запажање да је већина предузетих активности органа јавне власти била општег карактера и да нису била директно, плански и свеобухватно усмерена на елиминисање узрока неповољног положаја Рома или системског превазилажења таквог стања. Шта више, поједини носиоци мера нису имали сазнања о обавезама које имају на основу документа који је усвојила Влада Републике Србије, а сарадњу са Националним саветом ромске националне мањине и ромским невладиним организацијама истицали су као једну или једину активност.

Настојећи да утврди чињенице у вези с остваривањем признатих права и мера предвиђених *Сџраџеијом*, Заштитник грађана је организовао разговоре са специфичним циљним групама. У том смислу значајан је био састанак на којем су педагошки асистенти из двадесет пет општина и градова указали на проблеме који их због лоше организације рада и недостатка јасних радних циљева и задатака онемогућавају да постижу боље резултате у раду с ученицима ромске националности.

12 Посебним истраживањем и активностима, али и редовним поступцима, Заштитник грађана се бавио положајем „правно невидљивих“ и проблемима грађана који немају лична документа. Видети: *Извештај о положају „правно невидљивих“ лица у Републици Србији*, Београд, 2011. (www.ombudsman.pravamanjina.rs)

13 Видети: www.ombudsman.pravamanjina.rs/index.php/sr/--/metodologija.

14 Захваљујући подршци Канцеларије високог комесара за људска права Уједињених нација и Амбасаде Велике Британије у Србији ангажоване су стручњакиње Злата Вуксановић Мацура, Јасмина Кука, Љубица Ђорђевић и Татјана Перић које су достигнућа и проблеме који прате примену „Стратегије“ сагледале и на основу мерљивих и научно потврђених података.

15 „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07.

Међутим, податке о томе да ли су, колико су, и на који начин су предузете мере допринеле унапређењу положаја Рома Заштитник грађана је добио на основу истраживања које је, уз помоћ ромских организација, „ромских координатора“ и „здравствених медијаторки“ спровео у четрдесет седам ромских насеља у тридесет градова и општина.¹⁶

Табела 1. Јединице локалне самоуправе и ромска насеља у којима је заштитник грађана спровео Истраживање

Прокупље	Лесковац
Царина и Џунгла	Подворце и Ново Насеље
Сурдулица	Бујановац
Горња Махала	Морава, камп Салваторе
Врање	Шабац
Горња Чаршија, Врањска Бања – Огош	Дреновац и Табановићи
Крушевац	Бор
насеље Марка Орловића и Пањевац	Север и Брезовик
Нови Сад	Крагујевац
Бангладеш	Лицика
Чачак	Суботица
Атеница	Пешчара
Зрењанин	Панчево
Дудара и Сурдучка	село Јабука
Пожаревац	Књажевац
Узун Миркова – Ново Насеље и Костолац Багремер	Нишки пут и Тунел
Пирот	Ниш
Расадник	Црвена звезда, Београд махала и Мраморска 11
Ваљево	Краљево
Горња Грабовица	Стадионска
Вршац	Смедерево
Мали рит и Балате	Мали кривак и Обилић
Инђија	Сремска Митровица
Крчедин	Лаћарак и Клињине рупе
Сента	Палилула
Торњаш	Депонија
Звездара	Сурчин
Орловско насеље	Вртларска
Земун	Вождовац
Циганске рупе	Село Раковица

¹⁶ Пре почетка прикупљања података и пријема притужби у ромским насељима за стручњаке Заштитника грађана су организоване обуке на којима су стекли додатна знања: др Рајко Ђурић је одржао предавање посвећено традицији, култури, обичајима и животу Рома; одржан је вишедневни „тренинг“ на којем су ромски активисти и координатори указали на проблеме и специфичности с којима се Роми суочавају приликом остваривања права у локалним самоуправама, а захваљујући иницијативи госпође Марије Рауш, стручњаци ОНСНР Хенрик Стенман, Бахрам Гази и Клод Кан су указали на стандарде остваривања и заштите појединих права Рома.

Приликом избора ромских насеља, односно градова и општина водило се рачуна о званичним подацима¹⁷ и проценама о броју Рома у локалним самоуправама, величини и географској распрострањености ромских насеља и подацима о предузетим мерама.

Прикупљање података у локалним самоуправама спроведено је на основу поменуте „Методологије Заштитника грађана за истраживање примене државног програма интеграције Рома“ којом су, као што је поменуто, били предвиђени непосредни разговори с грађанима у насељима и пријем притужби, али и спровођење анкете на основу посебно припремљеног упитника, разговори са доносиоцима одлука и представницима јавне власти у локалној самоуправи, вођење дневника рада истраживача и анализа садржаја докумената.

Ови подаци су прикупљени и обрађени почетком 2012. године након чега је припремљена радна верзија извештаја о примени *Свршеније* која је послата надлежним органима јавне власти, невладиним организацијама, стручњацима, међународним организацијама с молбом да их допуне или да укажу на слабости налаза до којих је дошао Заштитник грађана. Поред тога, радна верзија овог извештаја је од фебруара 2012. године објављена и на интернет сајту Заштитника грађана, а организовани су и посебни разговори о овом документу са представницима локалних самоуправа (Ниш, 21. март, Нови Сад 22. март 2012), државне управе (Београд, 27. март 2012) и невладиних организација које заговарају и заступају интересе Рома (Београд, 28. март 2012). У мају и јуну 2013. године организовани су и састанци са стручњацима Комисије за проучавање живота и обичаја Рома Српске академије наука и уметности. Примедбе, допуне и сазнања која до којих се дошло током овог процеса унети су у *Извештај са препорукама о спровођењу Свршеније*.

Поред тога, током 2012. године Заштитник грађана је пратио и поступања јавне управе у вези с применом мера из *Свршеније* и Акционог плана и друге мере у вези с остваривањем права Рома, на основу притужби грађана и поступака које је у водио пред надлежним органима. Током 2012. и у 2013. години Заштитнику грађана се обратило 184, односно 87 грађана ромске националности који су му најчешће указивали на проблеме у вези са остваривањем права на становање, образовање, социјалну и здравствену заштиту и поступке надлежних служби које одлучују о издавању личних докумената и исправа грађана – накнадни упис у матичну књигу рођених, издавање извода из матичних књига, стицање држављанства и други. Подаци прикупљени истраживањем у 2011. години, у 2012. и 2013. су пажљиво проверавани кроз поступке Заштитника грађана.

О остваривању појединих права Заштитник грађана је припремио посебне извештаје који се односе на статус лица која нису уписана у матичну књигу рођених¹⁸ и заштити људских права током непосредног исељавања грађана из неформалног насеља поред „Белвила“ на Новом Београду¹⁹. Уз ове извештаје предложене су и конкретне мере које је требало да предузму надлежни органи како би се отклонили уочени пропусти и омогућило се остваривање признатих права. У вези с извештајем који се односио на статус „правно невидљивих“ лица Заштитник грађана указује на то да је Министарство правде и државне управе прихватило предлог омбудсмана за измену и

17 Попис становништва 2001. године – становништво по националној припадности, Републички завод за статистику.

18 *Извештај о положају „правно невидљивих“ лица у Републици Србији*, Заштитник грађана, 2012.

19 *Извештај са препорукама о расељавању неформалној ромској насеља поред „Белвила“*, Заштитник грађана, 2012.

допуну Закона о ванпарничном поступку²⁰ посебним одељком којим се утврђује време и место рођења, проследило га Влади Републике Србије, а ова Народној скупштини чији посланици су ову промену изгласали.

Међутим, од дванаест препорука које је Заштитник грађана упутио надлежним органима јавне власти након утврђивања стања у вези са заштитом људских права и остваривањем права грађана расељених из неформалног насеља поред „Белвила” спроведене су свега три. Заштитника грађана посебно забрињава чињеница да надлежни органи државне управе Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Канцеларија за људска и мањинска права нису спровели препоруке које су им упућене како би се отклонили пропусти и обезбедило остваривање и заштита људских права. Шта више, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике је у изјашњењима у поступцима²¹ које је Заштитник грађана водио пред овим државним органом, у вези с интеграцијом Рома у локалну заједницу заузело став да се интеграција спроводи у складу са Законом о социјалној заштити²² и преко центара за социјални рад. Узимајући у обзир то да је Министарство рада, запошљавања и социјалне политике Законом о министарствима задужено за интеграцију рањивих група, па и Рома, као и то да се интеграција Рома у локалној заједници не остварује, Заштитник грађана је у Редовном годишњем извештају за 2012. годину²³ указао на овај проблем и препоручио Министарству да преиспита свој став.

Ни спровођење других препорука Заштитника грађана које се односе на отклањање пропуста органа управе у вези са остваривањем права Рома и спровођењем мера Стратегије није задовољавајуће.

На почетку *Извештаја* треба указати на још једну чињеницу која је битно утицала на остваривање циљева и активности *Стратегије*, а на коју је Заштитник грађана указао препоруком. Наиме, акциони план на основу којег се остварује *Стратегија унапређења положаја Рома* је истекао 2011. године. До краја марта 2013. године није припремљен акциони план за наредни период, а омбудсман је 18. јуна 2012. године упутио Мишљење са препоруком²⁴ Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу којом је наложио Министарству да ради даљег спровођења *Стратегије за унапређивање положаја Рома* и потпунијег остваривања права ромске националне мањине упути Влади Републике Србије на усвајање „Акциони план за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома за период од 2012. до 2014. године”, као и то да у складу с рационалном, економичном и ефикасном организацијом рада, предузме све расположиве мере како би повећао број запослених на стручним пословима који се односе на спровођење и праћење „Стратегије за унапређење положаја Рома”. Ова препорука је спроведена делимично и неблаговремено. Наиме, Акциони план за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома за период до 1. јануара 2014. године Влада је усвојила 9. априла 2013. године, две године након што је претходни Акциони план истекао.

20 „Службени гласник СРС”, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС”, бр. 46/95 – др. закон, 18/05 – др. закон и 85/12.

21 Поступци Заштитника грађана дел. бр. 16-1773/12 и 16-1021/11.

22 „Службени гласник РС”, бр. 24/11.

23 <http://www.ombudsman.rs>

24 <http://www.ombudsman.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/501-miljenje-sa-preporukom-ministarstvu-za-ljudska-i-manjinska-prava-dravnu-upravu-i-lokalnu-samoupravu-u-vezi-sa-usvajanjem-akcionih-planova-za-unapreenje-poloaja-roma-za-period-od-2012-do-2014-godine>

Приликом доношења препоруке која се односи на рационално повећање броја стручњака и сарадника на пословима интеграције Рома Заштитник грађана је имао у виду претходна изјашњења Министарства у којима је речено да се акциони планови, али и други послови којима је Министарство било задужено, не обављају јер је то немогуће организовати с постојећим људским и стручним ресурсима. Заштитник грађана је утврдио да је тада у Министарству на пословима интеграције Рома радила „двочлана група“ и да је заиста било неопходно и рационално да се она оснажи. Заштитник грађана је имао у виду и то да су запажени резултати у вези са спровођењем унапређења положаја Рома остварени у АП Војводини, остварени између осталог и због тога што је покрајинска Влада установила Канцеларију за инклузију Рома²⁵ и створила услове, укључујући и кадрове и буџет, неопходне за њен рад.

У вези са подацима прикупљених током истраживања Заштитника грађана о спровођењу *Стратегије за унапређење положаја Рома* треба, с обзиром на специфичности проблема, детаљније указати на поступке помоћу којих су прикупљани.

2.1. Непосредни разговор са становницима насеља

Разговор с Ромима, најчешће настањеним у неформалним насељима, био је начин да се успостави непосредни контакт, превазиђе почетна нелагодност која прати већину оваквих истраживања и стекне поверење испитаника. Нарочито је било важно да се превазиђе страх и зазирање Рома од институција, односно да се смањи неповерење које, због препрека и тешкоћа с којима се суочавају приликом остваривања права, Роми имају према њима. Примера ради, истраживањем је потврђено да је већина испитаника (90,9%) и чланова њихових породица имало барем једно непријатно искуство у локалној самоуправи приликом остваривања права.



25 Одлука о оснивању Канцеларије за инклузију Рома („Службени лист АП Војводине“, бр. 8/06).

Судећи по томе што је током истраживања, у 47 насеља остварено 703 контаката с грађанима, Заштитник грађана је задобио одређени степен поверења. Међутим, чињеница да је приликом тих сусрета примљено 49 притужби, које су се претежно односиле на проблем уписа у матичне књиге и подношење захтева за упис у књигу држављана и добијања личних докумената, потврдила је претпоставку да се Роми ретко обраћају државним и другим органима јавне управе ради остваривања признатих права, што представља формално-правну препреку за поступање Заштитника грађана који по притужбама грађана може да поступи тек уколико они одређено право нису успели да остваре на прописан начин пред надлежним органима²⁶.

Локалне самоуправе су обавезне да организују службу правне помоћи грађанима²⁷, али већини испитаника и других саговорника ромске националности није било познато да помоћ у вези са остваривањем појединих права могу добити овим путем. На слабости института „бесплатне правне помоћи” коју би грађани требало да добију у локалним самоуправама указује и податак да су већину захтева за упис у матичну књигу рођених лица која то право нису остварила у редовном поступку уписа или захтева за издавање личних исправа, поднеле невладине организације, а не правно поучени и упућени грађани. Забрињавајуће је и то да су грађани у неколико локалних самоуправа изјавили да се приликом уласка у зграду локалне самоуправе суочавају с непријатностима, односно, да их припадници служби обезбеђења одвраћају од тога.

У разговорима, грађани ромске националности су исказали ставове о мерама интеграције од којих су неки потврђени истраживањем и о њима ће бити речи, али су указали и на проблеме који истраживањем нису били обухваћени и нису проверавани. С обзиром на то да је већина исказа саговорника указивала на неодговарајуће поступање и опхођења запослених у јавној управи и јавним сервисима према Ромима када покушавају да остваре поједина права Заштитник грађана је у складу с начелима добре управе и заштите права рањивих група с посебном пажњом прати рад појединих јавних установа и сервиса.

2.2. Упитник и узорак на основу којег је остварено истраживање

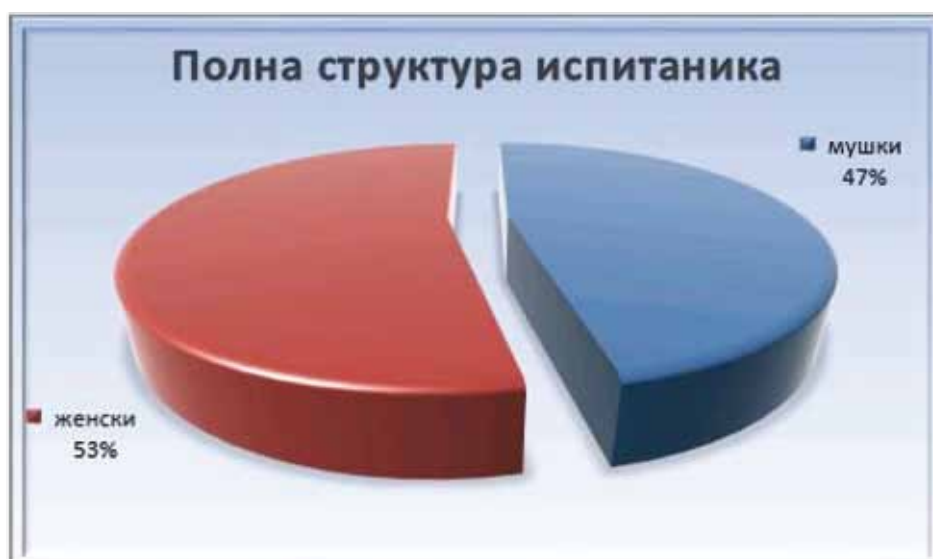
Подаци о томе да ли Роми осећају побољшање животних услова након 2005. године када су усвојени први акциони планови, односно 2009. године када је Влада усвојила *Стратегију* на основу којих спроводи мере намењене унапређењу њиховог положаја прикупљани су путем стандардизованог упитника. Упитник је поред питања која се односе на лични статус грађана садржао питања која се односе на ставове Рома о остваривању права на рад, здравствену и социјалну заштиту, образовање и становање, као и податке о проблемима с којима се суочавају повратници по основу уговора о реадмисији и дискриминацији. Упитник је садржао осамдесет једно питање, а подаци

26 Током 2012. године Стручна служба Заштитника грађана је наставила да прима притужбе грађана у насељима у којима претежно живе грађани ромске националности и њих 91 је поднело притужбу. Међутим, основаних је било 35 јер већина притужиоца претходно није покушала да оствари право пред одговарајућим управним органом.

27 Закон о локалној самоуправи, члан 20. тачка 31 („Службени гласник РС”, бр. 129/07).

су прикупљани на случајном узорку од 500 испитаника. Опредељење за случајан узорак је омогућило лакши избор испитаника, али је умањило његову репрезентативност. Проблеми у вези с репрезентативности узорка су превазиђени допуном података, односно обављањем разговора (интервјуа) са различитим саговорницима у локалним самоуправама, државним органима, невладиним, стручним и другим организацијама о питањима које је упитник садржао. Продубљивање сазнања добијених упитником обезбеђено је и организовањем посебних разговора са педагошким асистентима и ромским координаторима.

Истраживањем је било обухваћено 53,2% Ромкиња и 46,8% Рома старости од деветнаест година. Највише испитаника је било међу популацијом старости између тридесет и тридесет девет година – 27,1% испитаника, а 24,8% их је било од деветнаест до двадесет девет година. Најмањи број испитаника је био старији од шездесет година – 7,4%.



Опадање броја испитаника према старосним групама потврђује податке да су Роми „младо становништво“, али и претпоставку да је смртност код ове популације виша него код осталих етничких група. Ову претпоставку потврђују и недавно објављени подаци UNICEF-а који указују на то да је стопа смртности одојчади код деце која живе у ромским насељима 14 на хиљаду живорођене деце, а да је вероватноћа да дете умре до навршене пете године око 15 на хиљаду живорођене деце, што је скоро дупло више од националног просека²⁸.

Међу пет стотина испитаника било је 1,6% Рома са завршеном вишом или високом школом, 3,8% са завршеном стручном школом, 29,3% са завршеном основном школом и чак 56,2% испитаника без завршене основне школе. Податке о мерама социјално-економске интеграције дало је 0,4% пензионисаних грађана припадника ромске националне мањине, њих 9,6% запослених и 90% незапослених.



28 Србија истраживање вишеструких показатеља 2010 – праћење стања и положаја деце и жена, UNICEF, Београд, 2012.

Одговори које су давали Роми са завршеним високим или вишим школама с више реалности су указивали на податке о питањима која су се односила на процену стања осетљивих друштвених појава – интеграцију и дискриминацију.

На крају описа узорка важно је напоменути да истраживање није имало амбицију да прикупи статистички тачне податке већ да Заштитнику грађана пружи довољно информација неопходних за заузимање става о спровођењу мера унапређивања положаја Рома предвиђених *Спрајдеијом*.

2.3. Разговор са доносиоцима одлука и представницима јавне власти у локалној самоуправи

На основу полуотворене основе за разговор стручњаци Заштитника грађана су обавили разговоре са: представницима локалних самоуправа, домова здравља, здравственим медијаторкама, запосленим у центрима за социјални рад, филијалама Националне службе за запошљавање, повереницима за избегла и расељена лица, и као што је речено педагошким асистентима и ромским координаторима. Циљ ових разговора је био да продуби сазнања и елиминише евентуалне недоумице у подацима добијеним од испитаника на основу Упитника.

Исту основу за разговор стручњаци Заштитника грађана користили су и приликом разговора са државним и покрајинским органима власти задуженим за примену мера предвиђених *Спрајдеијом*²⁹.

29 Од значаја за сагледавања проблема и препрека са којима се суочавају органи јавне управе приликом спровођења мера интеграције (унапређења) били су разговори са: др Дубравком Шарановић Рацић, помоћником министра здравља, госпођом Весном Филом, господином Желимиром Поповим и господином Зораном Костићем, заменицима и госпођом Тинде Ковач Церовић државном секретарком у Министарству просвете и науке, госпођом Горданом Стаменић, државном секретарком и госпођом Јасмином Бенмансур, помоћником у Министарству правде и државне управе, заменицима и директором Управе за људска и мањинска права господином Ненадом Ђурђевићем, господином Љуаном Коком, руководиоцем Канцеларије за интеграцију Рома која је до реформе Владе Републике Србије 2011. године радила при Министарству за људска и мањинска права, госпођом Сузаном Пауновић, директорком Канцеларије Владе РС за људска и мањинска права, господином Душком Јовановићем директором Канцеларије за инклузију Рома АП Војводине, господином Петром Николићем, председником Савета за инклузију Рома у АП Војводина, господином Владимиром Цуцићем, Комесаром за избеглице Владе Републике Србије, господином Витом Михајловићем, председником Националног савета ромске националне мањине, господином Жарком Шундерићем, шефом Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе РС, градоначелником Новог Пазара господином Мехом Махмудићем, градоначелником Пожаревца господином Миомиром Илићем, председницима општина Кула и Апатина, господином Светозаром Буквићем, односно господином Живорадом Смиљанићем, градоначелницима Лесковца Гораном Цветановићем и Слободаном Коцићем, и градоначелницима Ужица Сашом Милошевићем и Јованом Марковићем, замеником градоначелника Шапца и другима.

Табела 2. Државни и покрајински органи управе и организације који су носиоци мера

Акциони планови	Носиоци мера
Образовање	Министарство просвете и науке, Министарство за људска и мањинска права, школске управе, Национални просветни савет, јединице локалне самоуправе, Покрајински секретаријат за образовање, Завод за унапређивање образовања и васпитања, Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, Национални савет Рома, школе, Учитељски факултети и високе школе за образовање васпитача
Запошљавање	Министарство економије и регионалног развоја, Национална служба за запошљавање, Министарство за људска и мањинска права
Становање	Министарство животне средине, Министарство за Косово и Метохију, ЈЛС, Министарство за људска и мањинска права
Рeadмисија	МУП, Министарство за људска и мањинска права, Комесаријат за избеглице, Министарство рада и социјалне политике
Социјална заштита	Министарство рада и социјалне политике, Министарство за људска и мањинска права, Министарство за Косово и Метохију, Центри за социјални рад
Здравствена заштита	Министарство здравља, Републички завод за здравствено осигурање, Заводи за јавно здравље

2.4. Дневник рада истраживача

Истраживачи су у стандардизовани образац уносили личне утиске о исказима, о фактичком стању у насељу и запажања о саговорницима и другим подацима који су добијени кроз разговоре, а нису били предвиђени основом за разговор. У *Дневнику рада* сарадници су описивали и утиске о интегрисаности Рома у локалној заједници, искрености доносиоца одлука да примене мере за унапређење положаја Рома. Овај методски поступак је требало да обезбеди информације о чињеницама које се нису могле предвидети претходним инструментима истраживања. Ризик субјективности је предупреден обуком истраживача.

2.5. Анализа садржаја

Најзад, поред анализе *Стратегије* и Акционог плана њеног спровођења, анализирани су и други стратешки документи (Стратегија за смањивање сиромаштва, Национална стратегија запошљавања...), закони и други прописи који се односе на нормативну основу остваривања мера унапређења положаја Рома. Посебна пажња посвећивана је анализи садржаја изјашњења органа јавне власти у вези са спровођењем мера интеграције Рома и поступањима у случајевима остваривања и заштите њихових права.

Анализа садржаја је подразумевала и анализу међународних докумената и извора заштите права Рома и маргинализованих група. У вези са тим значајан је допринос

високе комесарке за људска права чији сарадник је анализирао постојеће прописе и скренуо пажњу на поједина питања која се тичу стандарда људских права и примене међународних конвенција у нашем правном систему.

Најзад, формулисању *Извештаја* допринели су подаци и информације из извештаја, монографија и других докумената и извора који су припремила научна и стручна тела, невладине или међународне организације.

На основу прикупљених података, поступака које је водио по притужбама грађана и информацијама које је добијао пратећи друга истраживања и рад органа и организација које се баве положајем Рома, Заштитник грађана је дошао до сазнања која на основу којих је припремио овај *Извештај*.

3. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ

У Србији је према Попису становништва 2002. године живело 108.193 или 1,4% Рома.³⁰ На основу овог податка припремљена је *Стратегија за унапређивање положаја Рома* коју је Влада Републике Србије усвојила 2009. године. Уз *Стратегију* усвојен је и Акциони план којим су предвиђене мере и активности које су надлежни органи јавне управе, у сарадњи са невладиним и међународним организацијама, требало да предузму до 2011. године како би се „смањиле разлике које сада постоје између положаја ромске популације и осталог становништва.“³¹ Иако у *Стратегији* није објашњено о којим разликама је реч, јасно је да се, пре свега, мисли на социјално-економске и културно-просветне прилике и на дискриминацију са којом се суочава већина грађана ромске националности.

3.1. Стратегија за унапређење положаја Рома

Савезно Министарство за националне и етничке заједнице је 2002. године предузело активности како би припремило стратешки документ интеграције Рома. За ту

30 *Етнички мозаик Србије према подацима Пописа становништва 2002*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд, 2004. Податке о броју Рома у Србији треба користити с опрезом јер су досадашњи резултати пописа указивали на динамичне промене и етничку мимикрију: 1948. године у Србији је живело 52.181 Рома; 1953. године – 58.800, а 1961. године само 9.826. Десет година касније 49.894 лица се изјаснило да су ромске националности, а 1981. године њихов број се удвостручио – 110.959. Најзад 1991. године пописано је 140.237 Рома. Истраживања *Ромска насеља, услови живота и могућности интеграције Рома у Србији* утврђено је да у 593 ромска насеља већа од 100 житеља или у којима је евидентирано више од 15 породица живи 201.353 Рома староседелаца и 46.238 Рома расељених са Косова (видети: Башић, Горан, Јакшић, Божић, *Умешност преживљавања – где и како живе Роми у Србији*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2005). Различите податке о броју Рома имају и ромске организације јер док једни сматрају да у Србији живи око 450.000 Рома, други упућују на податак да их је чак 800.000. **Најзад, Попис становништва из 2011. године указује на то да у савременој Србији живи 147.604 грађана ромске националности што је за преко 30% више у односу на број из претходног Пописа** (Видети: Попис становништва, домаћинства и станова 2011. у Републици Србији, Становништво, Национална припадност, Републички завод за статистику, Београд, 2012). Резултати Пописа становништва из 2012. године се, међутим, готово поклапају са подацима о броју Рома добијених Пописом из 1991. године што, с обзиром на динамичне демографске и миграционе али и друге промене, указује на различита методолошка и практична питања у вези са „статистикама“ о Ромима.

31 *Стратегија за унапређивање положаја Рома*, Министарство за људска и мањинска права, Београд, 2010, стр. 9.

сврху, уз помоћ Мисије Организације за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС) у СР Југославији формирана је стручна група која је предвођена господином Штефаном Милером, за три месеца написала „Стратегију за интеграцију и давање нових овлашћења Рома.“ Тај документ ни један државни орган није усвојио, али је он имао утицаја на садржај и логику шест година касније усвојеног стратешког документа.

Наиме, 2009. година Канцеларија за интеграцију Рома, формирана при Министарству за људска и мањинска права Владе Републике Србије, припремила је *Стратегију унапређења положаја Рома до 2015. године*. Овај документ, као и Акциони план њеног спровођења до 2011. године Влада је усвојила, а једини који су указивали на слабости овог документа и проблеме у вези с његовим остваривањем били су чланови Комисије за проучавање живота и обичаја Рома Српске академије наука и уметности. Треба поменути и то да су *Стратегији* претходили акциони планови које је Влада Србије усвојила 2005. године непосредно пред потписивање регионалне иницијативе „Декада Рома“.

Пре анализе спровођења мера *Стратегије унапређења положаја Рома* требало би указати на то да усвојени и други стратешки документи у којима се води рачуна о положају Рома и планирају мере за превазилажење сложених проблема с којима се припадници ове мањине суочавају, као и на чињеницу да је 2011. године престао да важи „Акциони план за примену Стратегије.“ Надлежни државни органи нису припремили извештај о резултатима његовог спровођења, а до априла 2013. године није био усвојен ни акциони план за наредни период. Управа за људска и мањинска права која је, у претходној Влади Републике Србије, била задужена за спровођење *Стратегије* није обавестила Заштитника грађана о разлозима због којих није поступила по Препоруци и припремила нов Акциони план. Као што је речено Акциони план за примену стратегије до 2015. године припремила је Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије у априлу 2013. године. Оба управна органа задужена у различитим периодима и у различитим републичким владама за остваривање *Стратегије* су у другим изјашњењима обавештавала омбудсмана да послове који се односе на унапређење положаја Рома не могу благовремено да организују због недовољног броја сарадника запослених на овим пословима.

С друге стране, Министарство рада, запошљавање и социјалне политике се изјаснило да се мере интеграције Рома у локалну заједницу остварују искључиво путем социјалне заштите и преко центара за социјални рад.³² Овакав приступ Министарства које је Законом задужено за интеграцију рањивих група у локалну заједницу је допринео продубљивању проблема у вези са остваривањем и заштитом права Рома.

Уважавајући разлоге ових органа управе Заштитник грађана скреће пажњу на чињеницу да је након реконструкције Владе Републике Србије 2011. године укинута Канцеларија за интеграцију Рома која је требало да буде упориште активности у вези с остваривањем *Стратегије* и праћења њених мера. Оваква канцеларија или сличан организациони облик рада државне управе није предвиђен ни установљавањем Владе Републике Србије у јулу 2012. године.

32 Допис Министарства рада, запошљавања и социјалне политике број 011-00-456/2012-20 од 4. јуна 2013. године

Како је већ поменуто у Аутономној покрајини Војводина покрајинска Влада је установила Савет и Канцеларију за инклузију Рома. У Канцеларији ради више сарадника који имају чврсте везе с локалним самоуправама и њиховим координаторима задуженим за проблеме Рома. Резултати рада Канцеларије су препознатљиви не само у општинама попут Апатина и Куле које су развиле успешне моделе интеграције ромског становништва и видљиво унапредиле њихов положај, већ и у чињеници да се у АП Војводина школује све више деце, да се мере позитивне дискриминације примењују приликом уписа на факултете и да су успостављени механизми економског оснаживања Рома. Ништа мање није значајна ни чињеница да је у Покрајинском секретаријату за привреду, запошљавање и равноправност полова установљен посебан сектор чији послови су сконцентрисани на запошљавање Рома.³³

Полазећи од изјашњења различитих органа државне управе (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу) да не располажу с капацитетима неопходним да се старају о планирању, осмишљавању и остваривању мера и активности предвиђених Стратегијом за унапређење положаја Рома Владе Републике Србије; добрих организационих искустава која је на истим пословима постигла управа АП Војводина и нарочито имајући у виду сложеност и обим послова које је неопходно предузети да би се овај стратешки документ остварио и Заштитник грађана сматра да је неопходно да Влада Републике Србије установи посебну канцеларију која ће се бавити спровођењем њене Стратегије унапређења положаја Рома. Неопходно је да се утврди делокруг послова овог тела, отвореност рада, ангажује довољан број стручних кадрова, обезбеде одговарајући радни и финансијски услови за обављање делатности из делокруга рада.

Стратегија утврђује стање, мере и активности у тринаест области (образовање, становање, запошљавање, расељена лица, повратници по основу уговора о реадмисији, лични документи, социјално осигурање и социјална заштита, здравствена заштита, положај жена, информисање, култура, политичко учешће и представљање и дискриминација) које држава и друштво треба да предузму како би се обезбедили услови за остваривање стратешког циља „унапређење положаја Рома у Републици Србији, што треба да доведе до смањења разлика које сада постоје између положаја ромске популације и осталог становништва“³⁴. Принципи на којима се ови циљеви остварују су: „Поштовање, заштита и испуњавање законских права Рома; пуно и ефикасно укључивање Рома у све области друштвеног живота; поштовање, промоција и признање различитости; једнаке могућности засноване на једнаким правима; родна равноправност; спречавање и борба против свих облика дискриминације и спровођење мера афирмативне акције.“³⁵

Заштитник грађана је у овом извештају пратио остваривање циљева, принципа и активности *Стратегије* у шест области: запошљавање, образовање, становање,

33 „Службени лист АП Војводине“, бр. 4/10.

34 *Стратегија*, стр. 9.

35 *Стратегија*, стр. 9.

здравствена и социјална заштита и статус повратника по основу уговора о реадмисији. Посебним активностима омбудсман је пратио стање у вези са положајем „правно невидљивих“ и грађана који немају лична документа. Остале области, иако завређују пажњу, нису праћене због ограничених ресурса и надлежности Заштитника грађана да спроводи истраживања оваквог типа. Опредељење за праћење остваривања активности у поменутиим стратешким областима установљено је на основу повреде права на које су се омбудсману притуживали грађани ромске националности и њихових исказа који су указивали на то да су за унапређење њиховог положаја најзначајније запошљавање, образовање, услови становања и здравствена заштита.

Сџраџеија полазећи од логике закључивања од општег ка појединачном површно описује стање у свакој од поменутих области, указује на најважније, али не на све, прописе којима су оне уређене, али и на иницијативе које су до тада предузимане у вези с унапређењем. Након тога следе препоруке за унапређење стања, одређивање посебних циљева и приоритета.

3.1.1. **Образовање**³⁶

У вези са унапређењем образовања Рома, након што је штуро описан нормативни основ, на сличан начин је описан и положај ромских ученика, али и образовање одраслих. Опис стања је заснован на подацима из различитих извора који су доведени у везу и указују на социјално-економске препреке у образовању и на низак проценат обухвата ромске деце у предшколском и другим видовима образовања. *Сџраџеијом* се указује на то да су најзначајније препреке бољем образовању: језичка баријера, упућивање деце у специјалне школе, дискриминација која подразумева и сегрегацију ромских ученика у посебним одељењима и школама и неодговарајући однос учитеља и наставника према њима.

Након тога утврђени су стратешки циљеви унапређења образовања Рома: а) укључивање Рома у образовни систем и обезбеђивање континуитета у образовању (стварање системских услова, посебна политика уписа ромских ученика, припрема деце и наставника); б) обезбеђивање квалитетног образовања за Роме (системски услови за контролу квалитета образовања ромских ученика, обезбеђивање одговарајућих програма и кадрова, укључивање ромских ученика у наставу у редовним, а не специјалним, школама, повећање мотивације ученика; в) успостављање механизма који ће подстицати толеранцију и уважавање различитости и г) неговање културног идентитета.

Остваривање ових циљева усмерено је, према *Сџраџеији*, ка два приоритета: а) правовремено и ефикасно укључивање ромске деце у предшколско и основно образовање и б) повећање броја Рома са средњим и високим образовањем. Ови приоритети су разрађени са више подкатегија које су развијене у акционом плану којим су детаљно утврђене активности за остваривање приоритетних циљева, носиоци и партнери, индикатори успешности и начин праћења резултата.

Приоритетима се указује на унапређење нормативног основа образовања Рома, увођење двојезичне наставе, стручно усавршавање наставника, сузбијање стереотипа

36 *Сџраџеија*, стр. 10–15.

и дискриминације, пружање „друге шансе“ ученицима који су напустили наставу, промовисање образовања девојчица и обезбеђивање облика материјалне помоћи сиромашним ромским породицама са предшколском и школском децом, увођење мера афирмативне акције за ромске ученике у средњим школама и факултетима, праћење њихове успешности, обезбеђивање стипендија и смештаја у ученичким и студентским домовима и повезивање програма са захтевима тржишта рада.

3.1.2. Услови становања³⁷

Следећи раније описану логику *Сџраџеџија* даје кратке и непотпуне описе нормативног и фактичког стања услова становања Рома којима указује да се узроци лоших стамбених услова у вези са „свеопштим сиромаштвом у коме живе“, да су, без обзира на регионалне разлике, услови становања Рома нижи од услова становања опште популације, као и да решавање ових проблема треба засновати на сузбијању сиромаштва и на различитим моделима решавања стамбених прилика сиромашних група.

Препоруке за превазилажење постојећег стања засноване су на *џринџијима* (искорењивање сиромаштва; равноправно третирање ромских насеља са осталим деловима града; интегрални приступ решавања проблема становања путем економског оснаживања, образовања; укључивање Рома у процес побољшања услова становања; координиране активности државних, покрајинских и локалних власти; очување етничког и културног идентитета) и *џиљевима* који подразумевају да „интеграција ромских насеља представља обезбеђивање основних погодности и једнаког приступа основним социјалним услугама, службама и инфраструктури“ што би требало да доведе до „смањења и постепеног елиминисања друштвене сегрегације“ и да се „створи простор за постепену интеграцију Рома у њихово окружење“. Циљевима се одређује и то да се решавање стамбених прилика Рома остварује без икакве принуде, а коначни исход треба да буде „обезбеђивање легалног коришћења стана и поседа у свим аспектима, омогућавање здравог живота породице и појединаца, олакшавање живота жене и детета, обезбеђивање адекватних услова за начин живота који је прихватљив Ромима, као и неговање културе становања каква је прихваћена у целини друштва“.

Препоруке које су *Сџраџеџијом* упућене државним и локалним властима упућују на нормативно уређење проблема становања сиромашних Рома, развијање концепта социјалног становања, доношење одговарајућих урбанистичких планова, развијање подршке локалним самоуправама за решавање стамбених прилика Рома, увођење и примена одговарајућих урбанистичких стандарда у јединицама локалне самоуправе, развијање мера афирмативне акције, побољшање бесплатне правне помоћи у локалној самоуправи и развијање модела побољшања стамбених прилика (социјална изградња, регулисана самоизградња, изградња јефтиних станова, различити модели помоћи за обезбеђивање земљишта и грађевинског материјала, обезбеђивање принудног смештаја и смештаја за сезонске раднике и друго).

Локалне самоуправе *Сџраџеџија* посебним препорукама усмерава да осмишљавају решења стамбених проблема Рома, да воде рачуна о приоритетима, динамици,

37 *Сџраџеџија*, стр. 15–24.

средњорочним и дугорочним плановима, али и предлажу измене урбанистичких планова којима се обезбеђују одрживе локације за алокацију и изградњу ромских насеља, као и да утврђују средстава у буџетима за ову намену. Препоручено им је и да осмисле и развијају различите облике стамбеног збрињавања и помоћи сиромашних Рома – социјалну изградњу, регулисану самоизградњу, изградњу јефтиних станова, различите врсте помоћи за доградњу и завршетак започетих стамбених објеката, субвенције, обезбеђивање грађевинског земљишта (закуп, субвенционисана продаја) и друго.

Сџраџеијом је посебна пажња посвећена поступањима приликом деложације грађана ромске националности који у великом броју бесправно, годинама и деценијама живе у неформалним насељима. Да би њихово расељавање било у складу са међународним стандардима заштите људских права потребно је елиминисати сваку могућност дискриминације у том процесу и обезбедити расељенима алтернативни смештај. Предочавајући да су овакве ситуације сложене, „тешке“ стратешки документ указује локалним самоуправама на потребу благовременог и превентивног деловања приликом бесправног заузимања земљишта како би предупредиле каснија принудна исељавања; надлежни органи треба да стално прате стање и положај људи који су у ризику од деложације и да предузимају мере социјалне помоћи и друге мере како би обезбедили алтернативни смештај; у случајевима колективне деложације обавезно је поред алтернативног смештаја обезбедити и социјалну заштиту и правну помоћ грађанима.

3.1.3. Запошљавање³⁸

У овом делу *Сџраџеије за унапређивање положаја Рома* значајно је то што се надлежни органи јавне власти упућују на међународне стандарде који се примењују приликом запошљавања и економског оснаживања сиромашних – Препорука Савета Европе о унапређењу економског положаја и запошљавања Рома/Цигана и лица без сталног боравка у Европи, Директива Европске уније за примену начела равноправног третмана лица без обзира на расно и етничко порекло и други.

Сџраџеија полази од сазнања о високом проценту радно неактивних Рома, њиховој искључености из јавних служби и чињеници да већина радно активних Рома привређује искључиво захваљујући „сивој“ економији, сезонским и слабо плаћеним пословима. Мере повећавања запошљавања требало би да буду део целокупне политике друштвене интеграције, односно да им претходи масовно образовање Рома, како би се избегло да „старе сиромаше“ замене нове генерације сиромашних. Унапређење запошљавања Рома остварило би се, према *Сџраџеији*, повећањем броја запослених Рома у локалној и државној управи, њиховом интеграцијом/реинтеграцијом у тржиште рада (запошљавање Рома и успостављање тренда запослености ромске популације, јачање подршке послодавцима који запошљавају Роме, развој предузећа и задруга за Роме), осмишљенијим обукама, преквалификацијама и доквалификацијама и сензибилизацијом запослених у филијалама Националне службе за запошљавање.

38 *Сџраџеија*, стр. 24–28.

3.1.4. Повратници по основу уговора о реадмисији³⁹

У вези са лицима, претежно ромске националности који су враћени у Србију по основу Јединственог споразума о реадмисији између ЕУ и Републике Србије или на основу седамнаест билатералних уговора *Сџраџеџија* нема прецизних података, али утврђује основне проблеме с којима се повратници суочавају. Овим документом процес „повратка“ би требало брижљиво планирати и припремати како у земљи у којој су се наши грађани привремено иселили, тако и у самој Србији. У том смислу неопходно је водити рачуна о томе да се приликом боравка води рачуна о спајању породице, најбољем интересу детета, припреми породице за повратак, обезбеђивању безбедног и бесплатног транспорта, елиминисању дискриминације и силе, обезбеђењу прихвата и реинтеграције у локалној заједници.

Посебна пажња је издвојена прихвату повратника у привременим колективним центрима, обезбеђивању смештаја у прихватилишту и нарочито брзом издавању личних исправа. Реинтеграција повратника подразумева и трајно решавање њихових стамбених и других потреба и помоћи локалним самоуправама у којима је већи број повратника.

3.1.5. Здравствена⁴⁰ и социјална⁴¹ заштита

Процене остваривања права на социјалну заштиту *Сџраџеџија* заснива на запажањима и подацима из различитих извора. На основу ових података закључује се да је материјалну помоћ, преко центара за социјални рад, примило више од 80% Рома, а да 16% сиромашних Рома, због *високих* критеријума, није остварило овакву врсту помоћи.⁴² Поред тога „према анализама Анкете о животном стандарду становништва, близу 40% сиромашних не прима материјално обезбеђење, нити друге врсте помоћи намењене сиромашнима, јер нису информисани о постојању тих програма или не поседују потребну документацију...“⁴³ Најзад, аутори *Сџраџеџије* закључују да је сиромаштво Рома такво да постојеће мере за обезбеђивање социјалне сигурности и заштите нису довољне.

Приоритети у вези са унапређењем права на социјалну заштиту Рома обезбедиће се директним учешћем Рома у раду установа социјалне заштите и социјалног осигурања и бољим приступом правима од значаја за социјалну сигурност. Да би се ови приоритети остварили потребно је да се идентификују најугроженији делови ромског становништва, да се побољша доступност постојећих услуга социјалне заштите, у систем социјалне заштите уведу ромски заступници, а у ресорно Министарство и управне одборе центара за социјални рад представници ромске заједнице, да се примене мере афирмативне акције, подстакне рад ромских невладиних организација у вези са пружањем услуга социјалне заштите, определити посебна средства за ову намену и установити начин контроле њиховог коришћења и друго.

39 *Сџраџеџија*, стр. 30–32.

40 *Сџраџеџија*, стр. 41–47.

41 *Исџо*, стр. 37–41.

42 *Исџо*, стр. 39.

43 *Исџо*, стр. 39.

Када је реч о здравственој заштити писци *Стратегије* истичу да не располажу са одговарајућим подацима, а да је поуздано да је животни век Рома краћи за 10 до 12 година у односу на „општу“ популацију.⁴⁴ Указује се и на високу стопу смртности деце и болести од којих најчешће болују, али и на то да су „међу највећим препрекама за коришћење здравствене заштите административне процедуре, родитељи који нису упознати са својим правима, који не препознају или занемарују здравствене проблеме, али и дискриминаторски ставови појединих здравствених радника“.⁴⁵ У ризичнијем положају од осталих група ромског становништва су жене у репродуктивном добу, али је ризик од смрти код одраслих мушкараца ромске националности један и по пута, а код Ромкиња два пута већи у односу на становништво других националности. Сиромаштво и здравствена непросвећеност су, уз недоступност установа здравствене заштите, основни узроци лошег стања здравља грађана ромске националности.

Приоритетни задаци за унапређење здравља Рома су, према „Стратегији“ запошљавање ромских здравствених медијаторки у домовима здравља, подршка тадашњим пројектима које су спроводили Министарство здравља и међународне организације, повећање обухвата обавезном имунизацијом, побољшање репродуктивног здравља и превенција хроничних незаразних обољења, као и сензибилизација и едукација здравствених радника за рад са ромском популацијом. Главни циљеви ових приоритета су утврђивање здравственог стања ромске популације, побољшање остваривања права на здравствену заштиту и доступности услуга и најзад, унапређење животног окружења у ромској заједници.

Стратешке препоруке у вези са унапређењем здравствене заштите се односе на подршку истраживањима и пројектима који се односе на утврђивање ризика од болести Рома и процену хигијенско-епидемиолошких услова у ромским насељима, на здравствено просвећивање и информисање о правима из области здравственог осигурања и здравствене заштите, на сензибилизацију лекара и других здравствених радника за рад са рањивим групама и друго.

3.2. Стратегија за смањивање сиромаштва

Влада Републике Србије је донела посебну стратегију која се бави сузбијањем сиромаштва у земљи.⁴⁶ Ова Владина стратегија је „средњорочни развојни оквир усмерен на смањење кључних облика сиромаштва. Стратегија за смањење сиромаштва је национални документ који садржи анализу узрока, карактеристика и профила сиромаштва у Србији, као и главне стратешке смернице за друштвени развој и смањење броја сиромашних у наредним годинама. Активности предвиђене Стратегијом за смањење сиромаштва усмерене су ка привредном развоју и расту, спречавању појаве новог сиромаштва услед реструктурирања привреде и на бригу о традиционално сиромашним групама.“⁴⁷

44 *Исџо*, стр. 43.

45 *Исџо*, стр. 43.

46 „Стратегију за смањење сиромаштва“ Влада је усвојила на Седници одржаној 16. октобра 2003. године, а у септембру 2004. године установила је *Тим* за њену имплементацију. О раду Тима и спровођењу овог документа увек брине потпредседник Владе.

47 Видети: <http://www.prsp.gov.rs/strateski.jsp>

Уз основни текст „Стратегије за смањење сиромаштва“, Влада је усвојила и „Прилоге“ у којима се бавила описом сиромаштва код посебно рањивих група међу којима су поборојани и Роми. Поред тога, у „Прилозима“ је изричито назначено да су „последнице сиромаштва на уживање људских права мултидимензионалне“, односно да: **„Сиромаштво угрожава све аспекте људског постојања, били они политички, економски, социјални или културни. Негативни утицај на једну димензију људских права, на пример економска права, има домино ефекат на сва друга права“**.⁴⁸ Усвајајући овај документ Влада је била свесна последица које сиромаштво узрокује у вези с остваривањем људских права: „Негативан утицај сиромаштва, посебно на рањиве сегменте друштва, има за последицу кршење најширег круга људских права... То се посебно односи на уживање основних аспеката права на живот, слободу од нехуманог и деградирајућег третмана, право на једнакост и недискриминацију, право на адекватан стандард живљења (што укључује право на адекватну исхрану, смештај и одевање), право на одржавање високог стандарда физичког и менталног здравља, право на рад...“⁴⁹

У „Прилозима“ је указано и на основу којих сазнања, податка и теоријско-методолошких утемељења је планирано смањење сиромаштва код Рома. Уз констатацију да је укупан друштвени положај Рома неповољан наводи се и то да је такво стање тешко објаснити, али да постоје претпоставке које упућују на узроке сиромаштва Рома. Ове претпоставке су засноване на културно-антрополошким и историјским аспектима положаја Рома. Несумњиво је да постоје друштвене околности и појаве као што су дуготрајна стигматизација и дискриминација Рома од „других“ које су битно утицале на модел „културне затворености“ Рома, али тешко је замислити, а да се не упадне у замку предрасуда, да се у савременом свету проблем сиромаштва повезује са антрополошким и културним детерминизмом. Ова противречност садржана у анализи узрока сиромаштва у „Прилозима“ уз „Стратегију за смањење сиромаштва“, определила је и заузимање других ставова у овом документу, битних за стратешко планирање и предузимање мера за сузбијање сиромаштва. Пример томе је констатација да је до просторне сегрегације Рома дошло „делимично насилним путем, али и на спонтан начин, тако да данас Роми живе у засебним насеобинама (махале) које карактерише посебан начин живота“.⁵⁰

Даља анализа упућује на квантитативне податке из пописа 1991. и 2002. године и указују на то да би стратегију сузбијања сиромаштва Рома требало развијати око мера и активности које доприносе економском оснаживању ове популације, заштити здравља, побољшању услова становања и нарочито унапређењу образовања. Међутим, пажљиво читање „Прилога“ упућује на податак да су стратешки циљеви тог документа били под снажним утицајем *Нацрта стратегије за интеграцију и давање нових овлашћења Рома* коју је припремало тадашње савезно Министарство за националне и етничке заједнице и већ почетих пројеката невладиних организација у вези „решавања сложених проблема ромског становништва“ у десет општина на југу Србије.

48 Видети: *Прилози уз Стратегију за смањивање сиромаштва у Србији*, стр. 44 (www.prsp.gov.rs)

49 Исто, стр. 45.

50 Исто, стр. 29.

Поред тога, „Прилози“ упућују и на мере које би требало да допринесу унапређењу становања Рома, али искључиво кроз санацију, обнову и колективно расељавање постојећих насеља.⁵¹

У „Другом извештају о имплементацији Стратегије за смањивање сиромаштва у Србији“, који је Влада усвојила 2007. године не помињу се како су стратешке мере допринеле смањивању сиромаштва код Рома. Праћење промене у вези са смањивањем сиромаштва рањивих група требало би да омогући државна статистика.⁵² Међутим до података о ефектима политика сузбијања сиромаштва Рома није лако доћи јер ни један државни орган, па ни Републички завод за статистику, их није саопштио.

3.3. Национална стратегија за запошљавање

„Национална стратегија запошљавања за период 2005–2010. године“ је у делу који се односио на борбу против дискриминације посебно погођених група, предвиђала укључивање Рома у процес образовања, описмењавања и стручног оспособљавања, као и подстицање њиховог samozapošljavanja.

„Национална стратегија запошљавања за период 2011–2020. године“⁵³ издваја Роме као посебно осетљиву, односно рањиву групу на тржишту рада, а „Националним акционим планом запошљавања за 2011. годину“ предвиђен је подстицај запошљавања Рома, избеглих и расељених лица и повратника по споразуму о реадмисији и наставак почетих активности. У 2011. предвиђено је да се настави са реализацијом активности које су предвиђене акционим планом који прати „Стратегију за унапређивање положаја Рома“ и другим стратешким документима из области развоја и запошљавања. Укључивање Рома у мере активне политике запошљавања биће засновано на индивидуалним плановима запошљавања. Поред тога, превиђено је да један део активности буде усмерен на подизање свести и подстицање послодаваца да запошљавају Роме, али и на подизању капацитета локалних власти и савета за запошљавање и за креирање активних мера намењених ромској популацији и организовању јавних радова усмерених на ромску популацију. Унапређени информациони систем Националне службе за запошљавање и формирана база података, представљају значајан предуслов за планирање и праћење ефеката мера за унапређење запошљавања рањивих група.

3.4. Стратегија јавног здравља и Стратегија за стално унапређење квалитета здравствене заштите и безбедности пацијената

Стратегија јавног здравља⁵⁴ наводи да су најчешће болести директно повезане са социјалним и економским одредницама здравља, односно, да су несразмерно присутније код сиромашног становништва.

51 Прилози уз „Стратегију за смањење сиромаштва“, стр. 35.

52 Подаци о сиромаштву у Србији мере се од 2002. године. На основу података добијених Анкетом о животном стандарду осмишљена је „Стратегија за смањење сиромаштва“. Од 2004. године статистика сиромаштва у Србији заснива се на подацима из „Анкете о потрошњи домаћинства“, а од 2006. године утврђивање апсолутне линије сиромаштва се утврђује на индекс потрошачких цена.

53 „Службени гласник РС“, бр. 37/11

54 „Службени гласник РС“, бр. 22/09

Стратегија за стално унапређење квалитета здравствене заштите и безбедности пацијената⁵⁵ као специфичан циљ дефинише обавезу унапређење сарадње Министарства здравља са Министарством рада и социјалне политике у побољшању доступности и приступачности здравствене заштите посебно осетљивим популационим групама, између осталих и Ромима, као и идентификовање посебно осетљивих група у јединицама локалне самоуправе.

3.5. Стратегију за реинтеграцију повратника по Споразуму о реадмисији

Република Србија је 2009. године усвојила „Стратегију за реинтеграцију повратника по споразуму о реадмисији“⁵⁶ којом је предвиђено установљаване институционалног оквира за реинтеграцију повратника, као и стварање услова за њихов примарни прихват и подизање капацитета локалних заједница за њихову реинтеграцију. Стратегијом је одређен и институционални оквир за њено спровођење – државни Савет за реинтеграцију повратника по основу споразума о реадмисији и Комесаријат за избеглице Републике Србије. Савет који је установљен 23. октобра 2008. године⁵⁷ одлуком је основао „Тим за имплементацију стратегије“. Најзад, усвојен је и одговарајући акциони план за спровођење ове „Стратегије“ у 2009. и 2010. години, а по његовом окончању Савет за реинтеграцију је припремио акциони план за наредни период и предао га Влади на усвајање.

3.6. Стратегије локалних самоуправа

Поједине јединице локалне самоуправе су сходно националној стратегији за унапређење положаја Рома донеле одговарајуће локалне стратегије. Градови Крушевац, Краљево, Панчево, Смедерево усвојили су стратешка документа или акционе планове за период од 2009. до 2012. године у којима су се градске управе определиле да ће посебно водити рачуна о унапређењу образовања, услова становања, запошљавања, социјалне и здравствене заштите Рома, а у зависности од локалних прилика и о другим проблемима с којима се суочава локално становништво ромске националности.

Већина локалних самоуправа није осмислила и усвојила посебне стратегије и акционе планове интеграције Рома, али су решавање проблема с којима се суочавају припадници ове популације, планирали стратегијама које уређују питања социјалне заштите. Општине Књажевац, Инђија и градови Крагујевац, Ниш, Пожаревац, Сремска Митровица, Шабац су у оквиру локалних стратегија развоја социјалне заштите предвиделе и мере за унапређење положаја Рома, а град Вршац је ове мере обухватио Локалном стратегијом развоја Вршца.

Градско веће града Београда је на седницама одржаним 28. маја и 26. августа 2009. године усвојило Акциони план за расељавање нехигијенских насеља на територији града Београда у 2009. години. Накнадно градска управа је донела анекс овог акционог плана којим је уређен план за расељавање породица које живе у неформалном насељу поред „Белвила“.

55 „Службени гласник РС“, бр. 15/09

56 „Службени гласник РС“, бр. 15/09

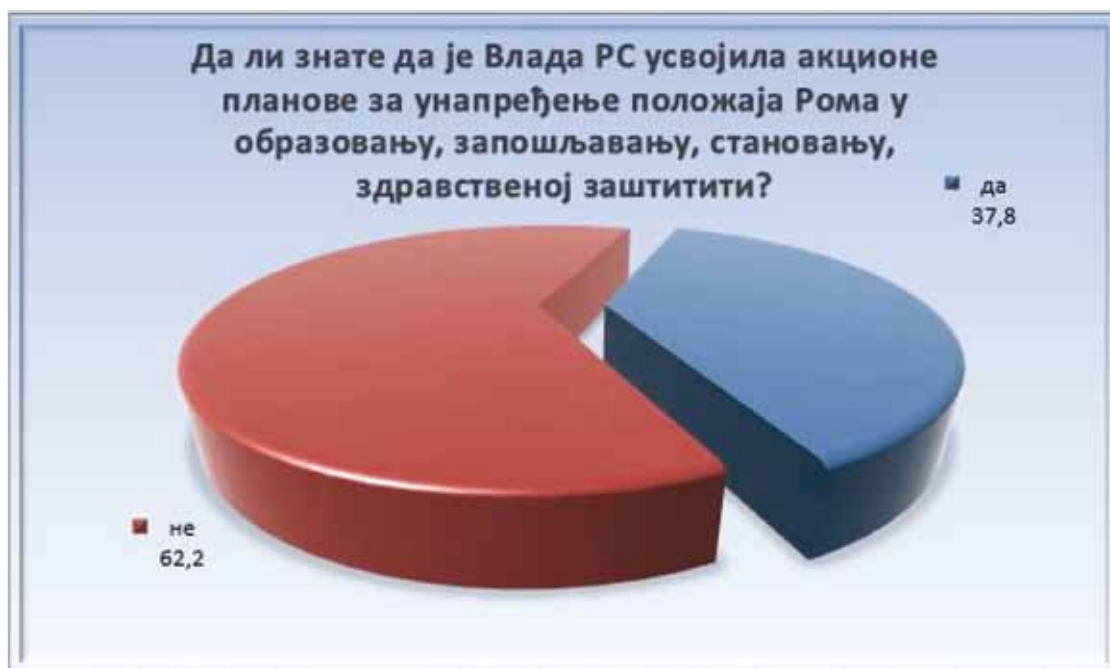
57 „Службени гласник РС“, бр. 99/08

4. ОСТВАРИВАЊЕ „СТРАТЕГИЈЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РОМА“

4.1. Мишљење Рома о спроведеним мерама

Усвојена стратешка документа и прописи имају за циљ унапређење нормативног положаја Рома, али и фактичко остваривање права, односно доследну примену мера које се остварују у локалним самоуправама, у школама, вртићима, центрима за социјални рад, домовима здравља, приликом остваривања права пред локалним администрацијама и органима јавне власти.

Према подацима добијеним од 500 испитаника у 47 ромских насеља у 30 локалних самоуправа већина Рома нема сазнања о томе да је држава усвојила *Стратегију* и „Акциони план“ за унапређење њиховог положаја; 61,3% испитаника не зна да је *Стратегија* донета 2009. године, а њих 62,2% нема сазнања о акционим плановима на основу којих се остварују мере унапређења.



Већина испитаника није осетила побољшање положаја од 2005. године када су усвојени први акциони планови. Подаци указују на то да 81,2% испитаника Рома настањених у различитим типовима насеља у 30 градова и општина у Србији није осетила ефекте мера и активности предузетих на основу *Стратегије* и „Акционог плана“.



Роми се осећају боље интегрисаним у локалној заједници него у држави – 36,6% испитаника сматра да су добро интегрисани у местима у којима живе, а 26,3% има осећање да су равноправно укључени у друштвени живот земље. Већина Рома испитаника, њих две трећине, указује на дискриминацију у јавном и приватном животу.





За успех мера друштвене интеграције изузетно је важно осећање привржености људи за средину и територијално политичку структуру у коју треба да буду интегрисани. Према резултатима истраживања Роми исказују изузетно висок степен привржености месту и држави живљења.





Чак две трећине испитаника – 73,9% сматра да им је веома важно место у којем живе, а 75,1% је привржено држави Србији. Свега 13,5% испитаника је одговорило да им је неважно у ком месту ће живети, а 12,1% није чврсто везано за Србију. Дуго се сматрало да је Ромима, због ранијег номадског начина живота, све једно где живе, да су лако покретљиви и да се лако одлучују за пресељење из места у место, из државе у државу. Међутим, према поменутим подацима Роми у Србији су чврсто везани како за место живљења, тако и за Србију.



Роми испитаници су исказали и висок степен привржености свом народу – 76,6% њих је рекло да им је веома важно етничко порекло, а смо 12,6% сматра да је оно неважно. Овим податком се указује бар на две чињенице важне за стратешко планирање унапређења положаја Рома. Спремност за етничку мимикрију код Рома је мања него у ранијем периоду

и везаност за сународнике је израженија. Несумњиво да је признавање статуса националне мањине и избор мањинске самоуправе, потом све већи број електронских медија који су програм емитовали и на ромском допринео јачању националне свести код Рома.

Међутим, на јачање националног идентитета код Рома утицај имају и други процеси који нису мерени истраживањем, али о којима Заштитник грађана има сазнања на основу поступака које је најчешће водио по сопственој иницијативи. Наиме, дискриминација и сегрегација етничке групе такође могу да утичу на интензивније међусобно повезивање њених припадника. Просторна сегрегација Рома, испољавање расизма према њима и дискриминација у свакодневном животу свакако су допринели томе да Роми сигурност потраже унутар етничких граница. Из поступака које је Заштитник грађана водио од 2010. године уочљиво је да се с овим појавама Роми суочавају у целој земљи. Најупечатљивији пример био је испољавање расизма и насиље комшија према Ромима у банатском селу Јабука. Након туче у којој је дечак ромске националности усмртио вршњака македонске националности, комшије су сматрале да за почињено кривично дело постоји колективна одговорност Рома и данима су их организовано нападали. У поступку који је Заштитник грађана водио утврђено је да до тада висок степен интегрисаности Рома у овом месту није смањио предрасуде које већина људи има о Ромима. Утврђено је и то да надлежни државни органи, управа града Панчева и месна самоуправа у Јабуци нису благовремено предузели мере које би спречиле конфликт. Шта више ни након стишавања етничких напетости нису предузете мере које би обезбедиле стварну друштвену интеграцију Рома и успостављање међусобног поверења грађана.

Поред овог примера карактеристично је и то да је све више расистичких графита према Ромима, а Заштитник грађана је водио поступке у вези с непоступањем органа јавних власти у таквим случајевима. Занимљива ситуација је била у Краљеву где упркос томе што су расистички графити исписани у централном делу града и у градским насељима које настањује велики број људи Полицијска управа није имала никаквих званичних сазнања о томе. Сарадници Заштитника грађана су фотографисали графите на три локације у Краљеву и доставили их Полицијској управи.⁵⁸ Поред тога да је ова појава учестала и да је изражена у целој Србији (Београд, Зрењанин, Краљево, Ниш, Нови Сад, Пожега...)⁵⁹ уочено је и то да је тужиоци најчешће не оцењују као дело којим се нарушавају међуетнички односи и распирује расна, национална, етничка и верска нетрпељивост.

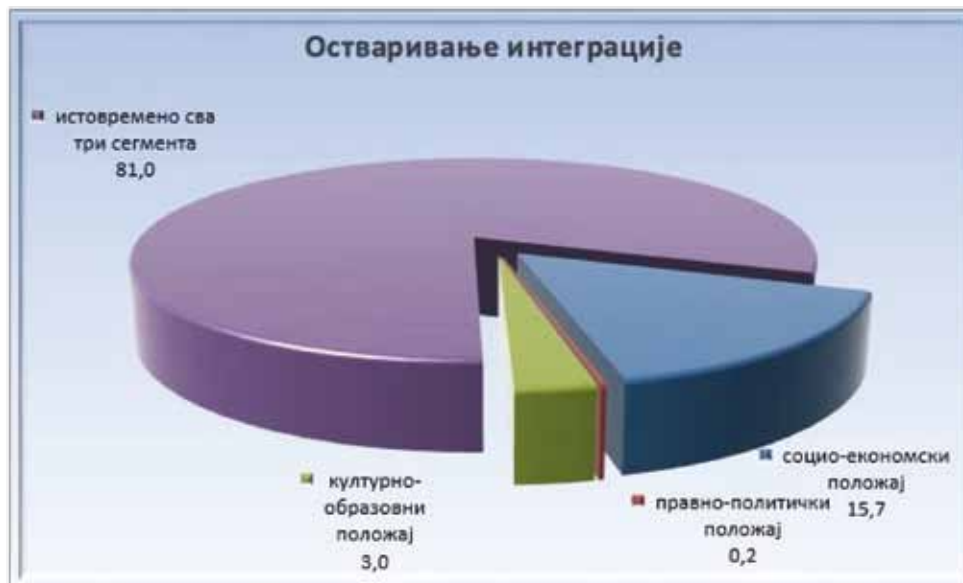
Мишљење Рома, према налазима истраживања, али и проблеми уочени како у поступцима Заштитника грађана, тако и у бројним извештајима, указују на то да аутори *Стратегије* нису објективно проценили друштвене и друге околности у којима се она остварује, а да органи јавне власти који су задужени за остваривање њених мера нису довољно пажње посветили планирању, спровођењу, оцени и анализи обавеза којим су задужени.

Према добијеним подацима Роми сматрају да успех мера интеграције зависи од спремности државе да постепено, али стално и свеобухватно предузима мере које доприносе сузбијању узрока сиромаштва. Већина испитаника, њих 81% сматра да је за успех интеграције неопходно да се мере социјално-економског, културно-образовног и правно-политичког карактера морају предузимати истовремено. За 15,7% испитаника социјално-економске мере су кључне за побољшање положаја, а 3% сматра да се интеграција може

58 Предмет бр. 16-3454/11

59 Предмети бр. 16-3526/11 и 16-755/12

спровести првенствено унапређењем културно-образовног положаја. Само 0,3% испитаника мере интеграције доводи у везу с унапређењем правно-политичког статуса.



За оцену спровођења, али и основаности постојећих „стратешких“ мера је и податак да Роми сматрају да је најважнији сегмент унапређења њиховог положаја запошљавање (45%), потом становање (31%), па образовање (15%). Сузбијање дискриминације, и мере здравствено и социјалне заштите важне су за 9% Рома.

Најзад, на питање ко треба да решава питања интеграције Рома, односно унапређења њиховог положаја и сузбијања сиромаштва, 50% испитаника је одговорило да то треба да чини држава. Нешто мање испитаника, њих 37% сматра да је то посао јединице локалне самоуправе. Међународну заједницу као главног носиоца мера унапређења види 6% испитаника, а свега 7% Рома сматра да би терет интеграције морали да поднесу сами.



4.2. Запошљавање

Главни налази

Мере у вези са повећавањем запошљавања Рома, предвиђене акционим планом за спровођење *Стратегије за унапређење положаја Рома* нису остварене јер:

- „Сива економија“ и сакупљање и препродаја отпада и даље су основа егзистенције већине ромских породица.
- Већина грађана ромске националности (88,1%)⁶⁰ пријављених на евиденцији Националне службе за запошљавање никада није упућена на разговор код послодавца.
- „Афирмативне мере“ којима се подстиче samozapošljavanje Рома (44 у 2012) и субвенционирање послодаваца који их запошљавају (12 у 2012) нису допринеле економском оснаживању Рома.
- У програме јавних радова укључен је тек сваки стоти Ром пријављен на евиденцији Националне службе за запошљавање (211 од 20.564).
- Мере активне политике запошљавања попут мотивационо-активационе обуке, сајмови запошљавања, професионалне оријентације, додатног и функционалног образовања, упркос учешћу Рома у њима, нису допринеле крајњем циљу – запошљавању.
- Није формирана база података незапослених грађана ромске националности, већ Национална служба за запошљавање води евиденцију о националној припадности грађана ромске националности која су се пријавила да су незапослена и да траже посао.

Препоруке

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Национална служба за запошљавање уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права припремиће предлоге афирмативних мера које за циљ имају повећање запошљавања грађана ромске националности, смањивање структурног сиромаштва ромских породица и њихово економско оснаживање.

Национална служба за запошљавање ће, ради оспособљавања, преквалификације и мотивације, унапредити начине индивидуалног и групног рада како са Ромима који су пријављени у евиденцији лица која траже посао, тако и са Ромима који нису на евиденцији и нису запослени.

Национална служба за запошљавање ће предузети све мере и активности како би подстакла послодавце да запошљавају грађане ромске националности.

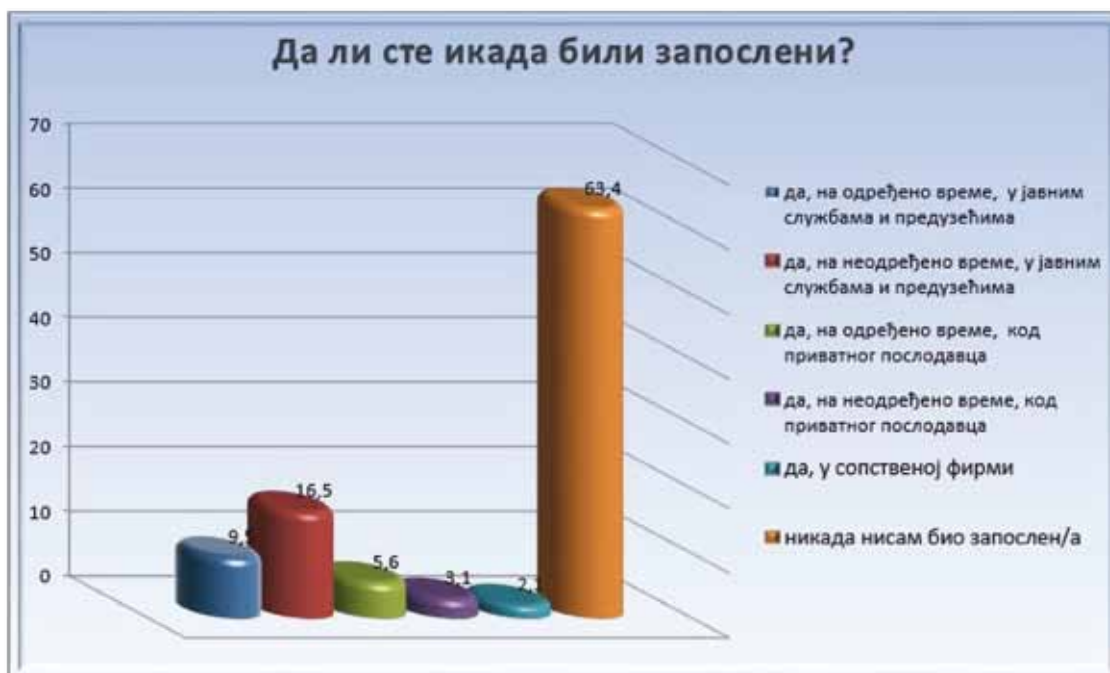
Национална служба за запошљавање уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права и Републичког завода за статистику установиће базу података незапослених Рома. Организација података треба да буде таква да омогућава планирање мера запошљавања Рома.

60 Податак добијен истраживањем Заштитника грађана на узорку од 500 испитаника у 30 локалних самоуправа.

4.2.1. Друштвени аспекти запошљавања Рома

Стратегија за унапређивање положаја Рома утврђује да су Роми због ниског степена образовања неконкуренти на тржишту рада, да нису заступљени у јавним службама и да претежно преживљавају захваљујући „раду на црно“, односно бавећи се „сивом економијом“ и сезонским пословима.

Подаци Заштитника грађана потврђују тврдње написане у Стратегији јер 63,4% испитаних Рома никада није било запослено, стално запослење у јавним службама и предузећима имало је њих 9%, док је 16,5% повремено ангажовано на пословима у јавном сервису.



Настојећи да одговори на ове проблеме Влада Републике Србије је усвојила мере након чијег спровођења би требало да се смањи број незапослених Рома. Те мере се односе на:

- формирање евиденције и одговарајуће базе података о незапосленим Ромима;
- унапређење предузетништва код Рома;
- подстицај и подршка послодавцима за отварање и опремање радних места намењених запошљавању Рома;
- превенција вишкова запослених припадника ромске националне мањине;
- повећање запошљивости Рома;
- организовање и укључивање незапослених Рома у програм јавних радова;
- повећање броја запослених Рома у државним институцијама;

- формализовање радно правног статуса и запошљавање сакупљача секундарних сировина;
- организовање донаторске конференције у циљу прикупљања средстава намењених запошљавању Рома.

4.2.2. Остваривање „Акционог плана“

Методологија истраживања остваривања *Стратегије* и „Акционог плана“ подразумева је и разговоре стручњака Заштитника грађана са носиоцима мера, између осталих и у филијалама (Ниш, Лесковац, Крушевац, Краљево, Крагујевац, Зрењанин, Вршац, Врање, Ваљево, Суботица, Сремска Митровица, Смедерево, Чачак, Прокупље, Пожаревац, Пирот, Панчево и Нови Сад) и испоставама (Сурдулица, Сента, Шабац, Књажевац, Инђија и Бујановац) Националне службе за запошљавање⁶¹. На основу анализе обављених разговора може се закључити да циљеви акционог плана нису постигнути.

4.2.2.1. Истраживањем обухваћене филијале и испоставе НСЗ нису формирале посебне (локалне) евиденције и базе података о незапосленим Ромима.

До податка о броју незапослених Рома могуће је доћи преко централне базе података у којој лица која се пријављују на евиденцију Националне службе имају могућност да се изјасне и о националној припадности. Правилником о ближеј садржини података и начину вођења евиденција у области запошљавања⁶² предвиђено је да се лице које се пријављује на евиденцију Националне службе, поред осталог, може изјаснити и о националној или етничкој припадности.

Право да се изјасне о националној припадности је према подацима НСЗ у 2010. години искористило 13.429 Рома, од чега 5.530 жена.⁶³ У двадесет две филијале и испоставама НСЗ, у којима је Заштитник грађана непосредно прикупљао податке, пријављено је 7.086 лица ромске националности. С обзиром на бројност и друге особености ромског становништва у Србији овај број би био већи да су осмишљене и прописане мере позитивне дискриминације (афирмативне акције) на основу којих би се, сагласно *Стратегији* гарантовале одређене предности Ромима приликом остваривања права пред Националном службом запошљавања.

Позитивна дискриминација је намењена лицима који се налазе у положају који је битно неповољнији од положаја у којим се налазе друге друштвене групе. Циљ таквих мера је да омогуће да се постојеће разлике елиминишу. Постојеће мере, изузев у случају јавних радова и субвенција, не гарантују Ромима предности приликом запошљавања тако да податак о националној припадности нема суштински значај.

61 Запажања и ставови Заштитника грађана донети су поред осталог и на основу података који су прикупљани у 22 филијале и испоставе. У њима је запослено четворо Рома – два лица у Испостави НСЗ у Сенти, и по једно у филијалама у Нишу и Пожаревцу.

62 „Службени гласник РС“, бр. 15/10 од 19. марта 2010. године.

63 Допис бр. 0012-9-33/2011 НСЗ Заштитнику грађана од 4. маја 2011. године.

4.2.2.2. Одобравање субвенција за samozapošljavanje, start up и микро кредити Фонда за развој, успостављање одрживих механизма за унапређење предузетништва и запошљавања Рома нису битно допринели циљевима Стратегије, односно повећању броја запослених Рома.

„Акционим планом“ спровођења Стратегије предвиђено је да се с циљем повећања запослености Рома побољша информисање ове популације о могућностима које у вези са запошљавањем и покретањем сопственог посла могу остварити преко Националне службе за запошљавање. Према подацима ове службе са 13.146 пријављених лица ромске националности обављени су индивидуални разговори на основу којих су сачињени индивидуални планови запошљавања, што поред осталог, подразумева и боље информисање Рома о могућностима запошљавања. Такође, информисањем и саветовањем за развој предузетништва у 2010. години било је обухваћено 740 Рома. Истраживањем је утврђено да су мотивационе обуке у 2010. и 2011. години спроводиле филијале и испоставе НЗС у Бору, Инђији, Књажевцу, Крагујевцу, Краљеву, Крушевцу, Лесковцу, Новом Саду, Панчеву, Пироту, Пожаревцу, Смедереву, Сремској Митровици, Суботици, Ваљеву и Зрењанину). Такође, НЗС – испостава Сента, у 2011. години спровела је у ромским насељима, акцију информисања лица ромске националности о афирмативним мерама. Укупан број незапослених Рома у Србији који је у 2010. години прошао овај вид обуке био је 1.057.

Према подацима до којих је дошао Заштитник грађана Роми имају основне информације о томе на који начин се могу пријавити на евиденцију НЗС, тако да су Стратегијом и „Акционим планом“ препознати јасни недостаци у вези с информисањем Рома о могућностима запошљавања преко НЗС.



Проблеми настају у вези с информисањем Рома о остваривању конкретних права јер 57,4% испитаника нема информације о томе да код Националне службе за запошљавање може конкурисати за доделу субвенције за samozapošljavanje.



4.2.2.3. Субвенција за samozapošljavanje нису њој одан начин смањења сиромаштва Рома

У 2010. години Национална служба за запошљавање одобрила је субвенције за samozapošljavanje за 103 лица ромске националности.⁶⁴ Износ субвенције је износио 160.000 динара, а услови које лице треба да испуни да би остварило ову меру позитивне дискриминације су: пријава на евиденцији Националне службе за запошљавање и завршена инструктивна обука за запошљавање НСЗ, а документација која се подноси подразумева подношење бизнис плана, докази о завршеној инструктивној обуци и писана изјава о (не)коришћењу других видова државне помоћи.⁶⁵

У 24 филијале и испоставе НСЗ, у којима су стручњаци Заштитника грађана прикупљали податке од 2008. до пред крај 2011. године Ромима је одобрено укупно 76 субвенција за samozapošljavanje. У 2012. Ромима у Србији је, према изјашњењу Националне службе за запошљавање, одобрена 41 субвенција.

Половином 2013. године Заштитник грађана је примио притужбу Рома из Пчињског округа, учесника на конкурс Националне службе за запошљавање за субвенционисање samozapošljavanja лица ромске националности. Притужбом су указали Заштитнику грађана да ни једном учеснику конкурса ромске националности нису одобрена средства намењена samozapošljavanju. У вези са овом притужбом

⁶⁴ Допис НСЗ бр. 0012-9-33/2011.

⁶⁵ Уколико се захтев одобри, односно уколико НСЗ одобри закључивање уговора неопходно је да се приложи решење надлежног органа о упису у регистар, уколико није уписан у АПР, решење о ПИБ-у, пријава на обавезно социјално осигурање, средство обезбеђивања уговорних обавеза, фотокопије личне карте жиганата и фотокопије других документа између којих и писани пристанак подносиоца захтева и жиганата за прикупљање и обраду података о личности (видети: <http://www.nsz.gov.rs/zanezaposlene/sr/snezaposleni/samozaposljavanje>).

Заштитник грађана води поступак и по његовом окончању, на основу утврђених чињеница, заузеће одговарајући став.

Табела 3. Остварена права на субвенције за запошљавање Рома

Филијале и испоставе НСЗ	ЗАКЉУЧЕНИ УГОВОРИ			
	2008.	2009.	2010.	2011.
Бор				2
Бујановац				
Ваљево	2	1	5	1
Врање				1
Вршац				5
Зајечар				
Зрењанин			3	
Инђија				
Крагујевац			3	3
Краљево				11
Крушевац				1
Лесковац			5	5
Ниш			2	2
Нови Сад				6
Панчево				
Пожаревац			3	1
Прокупље				4
Пирот				3
Сента				
Смедерево			3	1
Сремска Митровица			1	
Суботица				
Сурдулица				
Чачак				
Шабац				2

Чињенице указују на то да корист од ове мере афирмативне акције није сразмерна потребама и специфичним проблемима Рома, а да су услови који незапослени морају да испуњавају да би остварили право на ову врсту субвенције недостижни за већину Рома.

*4.2.2.4. Подстицај и подршка послодавцима кроз субвенције
приликом запошљавања радника ромске националности нису решење
јер их је за две године одобрено свега дванаест*

У 2010. и 2011. години у двадесет четири локалне самоуправе, обухваћене истраживањем, дванаест Рома је запослено код послодаваца који су поднели НСЗ захтев за одобрење субвенције по основу запошљавања лица ромске националности.

Табела 4. Субвенције послодавцима који запошљавају Роме

Филијале и испоставе НСЗ	ЗАКЉУЧЕНИ УГОВОРИ	
	2010.	2011.
Бор	2	1
Бујановац		
Ваљево		
Врање		
Вршац		
Зајечар	5	1
Зрењанин		
Инђија		
Крагујевац		
Краљево		
Крушевац	2	1
Лесковац		
Ниш		
Нови Сад		
Панчево		
Пожаревац		
Прокупље		
Пирот		
Сента		
Смедерево		
Сремска Митровица		
Суботица		
Сурдулица		
Чачак		
Шабац		

Према изјашњењу Националне службе за запошљавање у 2010. години додељено је шездесет три субвенција послодавцима за запошљавање незапослених Рома. Субвенције се одобравају искључиво послодавцима за отварање нових радних места за незапослене Роме, а висина средстава зависи од развијености општине у којој се лица запошљавају. Најнижи износ субвенције је 100.000 динара, а највиши 400.000. Подаци и овде упућују на закључак да је ова мера требало да буде боље осмишљена, а корист

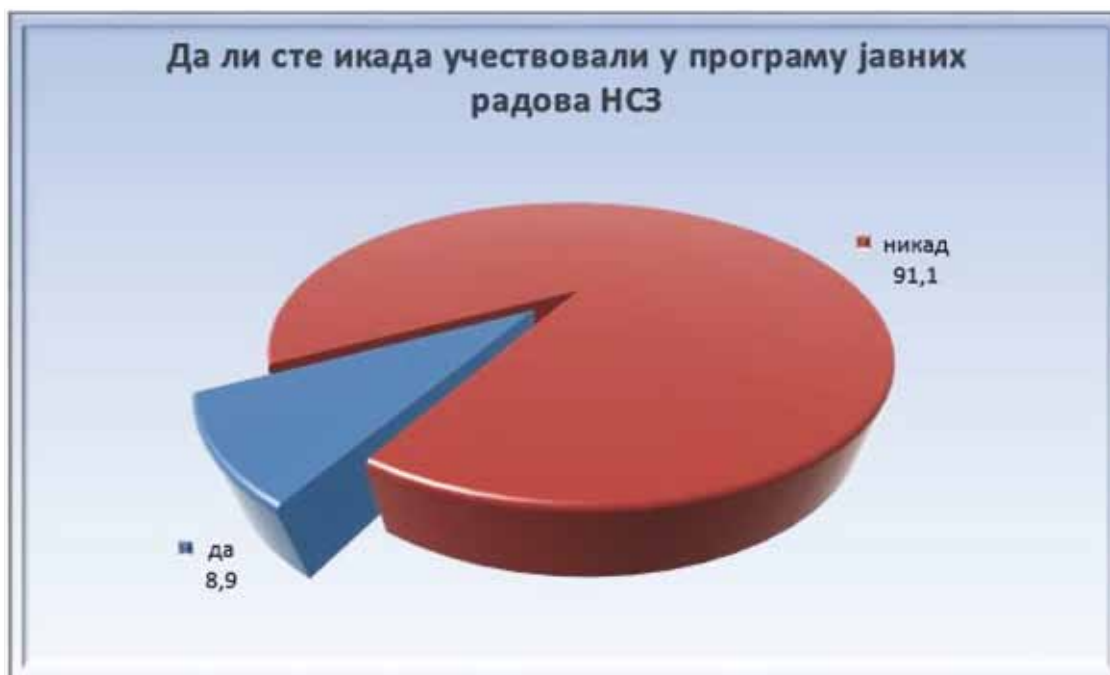
за послодавца који запошљава лице ромске националности конкретнија, што подразумева и друге врсте субвенције, а не само материјална давања.

4.2.2.5. Организовање и укључивање незапослених Рома у програм јавних радова није дало одговарајуће резултате

Према подацима које је Национална служба запошљавања доставила Заштитнику грађана, овај специјализовани државни орган је планирао да у 2011. години у програм јавних радова укључи 5.000 Рома. Међутим, према подацима из локалних самоуправа у којима је Заштитник грађана непосредно прикупљао податке у 2011. години у јавним радовима је учествовало 143 лица ромске националности, а од 2008. до 2010. исто толико, од чега 55 у Ваљево. У 2012. години у свим филијалама и испоставама Националне службе у јавне радове је укључено 209 грађана ромске националности што је за 22% мање у односу на 2011. годину.

Табела 5. Роми укључени у програм јавних радова 2008–2011.

Филијале и Испоставе НСЗ	БРОЈ РОМА УКЉУЧЕНИХ У ЈАВНЕ РАДОВЕ			
	2008.	2009.	2010.	2011.
Бор				5
Бујановац				
Ваљево		30	22	16
Врање				
Вршац		9	7	5
Зајечар				6
Зрењанин			10	3
Инђија				
Крагујевац				14
Краљево				
Крушевац				25
Лесковац				
Ниш				
Нови Сад				13
Панчево				1
Пожаревац			3	1
Прокупље				
Пирот			23	
Сента				1
Смедерево				10
Сремска Митровица		10	15	15
Суботица				8
Сурдулица				
Чачак				20
Шабац			15	



Само 8,9% испитаника потврдило је да је учествовало у јавним радовима, а чак 91,1 да никад нису били укључени у такве послове што упућује на закључак да је број Рома који су учествовали у јавним радовима, било да су они расписани тако да право рада имају само Роми, били сви грађани, не одговара њиховом планираном броју.

4.2.2.6. Мере повећање запошљивости Рома нису утицале на смањење сиромаштва код Рома

Мере повећање запошљивости Рома (реализација мотивационог семинара намењеног незапосленим лицима ромске националности; укључивање незапослених Рома у програм додатног образовања и обука; креирање посебних програма обука намењених Ромима; укључивање незапослених Рома за активно тражење посла, клубове за тражење посла и сајмове запошљавања) нису утицале на смањење сиромаштва код Рома.

Национална служба за запошљавање није доставила Заштитнику грађана податке о броју Рома укључених у различите врсте обука које би требало да допринесу остваривању циљева из „Акционог плана.“ Према налазима стручњака Заштитника грађана мотивационо активационе обуке за незапослена лица ромске националности спроведене су током 2010. и 2011. године у Бору, Инђији, Књажевцу, Крагујевцу, Краљеву, Крушевцу, Лесковцу, Новом Саду, Панчеву, Пироту, Пожаревцу, Смедереву, Сремској Митровици, Суботици, Ваљеву и Зрењанину, а испостава у Сенти у 2011. години спровела је у ромским насељима, акцију информисања незапослених о мерама позитивне дискриминације.

Национална служба за запошљавање није организовала друге посебне обуке Рома, а према изјашњењима запослених у њеним филијалама и испоставама разлог томе је што се лица ромске националности не одвајају од неромског становништва и

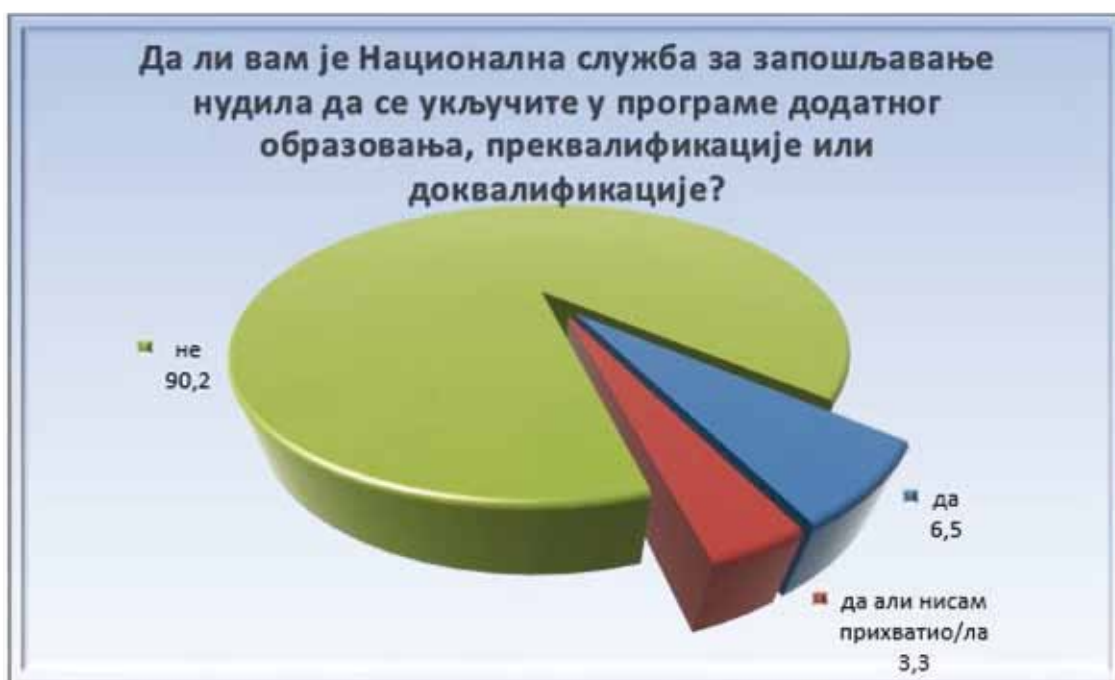
да имају право да учествују у свим обукама које Национална служба спроводи, а да би организовање посебних обука за Роме значило и неку врсту дискриминације.

Треба нагласити да већина саговорника запослених у филијалама и испоставама Националне службе у којима је Заштитник грађана прикупљао податке не разуме суштину спровођења мера позитивне дискриминације. Већина њих не разуме да таква врста дискриминације не представља основ за дискриминацију осталих незапослених и да би оне требало да се плански осмишљавају и спроводе како би се Ромима, због дуготрајног неповољног социјално-економског положаја и структурног сиромаштва, омогућиле извесне предности приликом запошљавања.

Међутим, програми додатног образовања и обука спровођених кроз пројекат „Друга шанса“, филијале и испоставе НСЗ су подржале и сносиле су трошкове уџбеника и превоза полазника обуке.

Посебан проблем представља недостатак обука и преквалификација намењених искључиво лицима ромске националности, из разлога што је у питању тип активне политике тржишта рада чији је основни циљ да повећа запосленост и продуктивност незапослених лица кроз прилагођавање понуде рада захтевима послодавца. Имајући у виду то да је код Рома ниска стопа запослености као и неприлагођеност понуде радне снаге и захтева послодавца, ова афирмативна мера би морала да се примењује у далеко већем обиму него што је тренутно стање.

Међутим 90,2% од испитаника пријављених на евиденцији незапослених лица НСЗ никада није било укључено у програме обуке или додатног образовања, шта више никада им НСЗ није понудила такав вид заштите права на рад.



Да постоји одређено неповерење Рома у вези са могућностима које им се пружају преко Националне службе за запошљавање указује податак да би само 46,3% од укупног броја испитаника безусловно прихватила програм обуке и дошколовавања ако би им био понуђен.



Близу 20% Рома би такве обуке прихватило само ако би им НСЗ гарантовала посао, а чак 34,4% испитаника није заинтересована за обуке.

4.2.2.7. Формализовање радно-правног статуса и запошљавање сакупљача секундарних сировина

Носилац ове мере Министарство економије и регионалног развоја обавестило је Заштитника грађана да су у 2010. години „снимљена и описана занимања из области сакупљања секундарних сировина, и у будућој класификацији ова занимања биће регистрована у оквиру групе 9, једноставна занимања“. У Допису Министарства наводи се и то да ће се „ниво образовања које треба да поседује лице које се бави пословима сакупљања секундарних сировина, утврдити након израде Националног оквира квалификација, што је у надлежности Министарства просвете и науке“.

У Класификацији занимања коју је Републички завод за статистику објавио 2011. године међу једноставним занимања издвојена су: „сакупљање и довожење отпада“ (број 9611) и „сакупљач секундарних сировина“ (9612).⁶⁶ Међутим, у Уредби о класификацији делатности⁶⁷ коју је Влада РС, на основу Закона о класификацији делатности⁶⁸, усвојила 29. јула 2010. године поменуте делатности, занимања нису побројана. Требало би имати у виду да класификација делатности служи као алат разврставања јединица према економској делатности и да јој је циљ да обезбеди скуп категорија које се могу користити за планирање статистичких истраживања, прикупљања и обраду података, презентирање и анализе статистичких резултата према делатностима.

66 webzrs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Metodologije/Klasifikacije/G201113003

67 „Службени гласник РС“, бр. 54/10, прописала је КД (2010)

68 „Службени гласник РС“, бр. 104/09.

Међутим, у појединим локалним самоуправама покренуте су иницијативе за изградњу рециклажних центара у којима је већину послова требало да обављају Роми који се баве сакупљањем отпада. Заштитнику грађана није познато да су у вези са тим утврђене мере позитивне дискриминације којима би се приликом запошљавања обезбедила предност и правна сигурност незапослених и сиромашних грађана ромске националности, који иначе због ниског образовног профила нису конкурентни на тржишту рада.

У београдској општини Звездара подигнут је 2010. године, у оквиру SWIFT пројекта који остварују Светска здравствена организација (WHO), Међународна канцеларија за миграције (IOM), Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (UNOPS) рециклажни центар у којем су запослени претежно Роми.⁶⁹ Циљ овог пројекта је да дугорочно економски оснажи сакупљаче отпада и обезбеди им социјалну и здравствену заштиту организујући их у задругу. Општина Звездара је определила земљиште за овај центар, а у јуну 2012. године Задруга је бројала 170 чланова, који се према потребама посла ангажују на повременим пословима.

У 2011. години чланови Задруге су прикупили и прерадили 347 тона рециклажног отпада и од тога зарадили 4.064.262 динара. Од додатних услуга чишћења, одржавања зелених површина и селидбе зарадили су у 2011. години укупно 607.319 динара. У првој половини 2012. године, Задруга је прикупила 235 тона отпад и приходовала 2.289.385 динара. Услуге Задруге су, поред осталих, користили Дом здравља Звездара, Национална служба за запошљавање, амбасаде, Телеком Србија.

4.2.2.8. Промене ѿројиса нису дојринеле унајређењу зајошљавања Рома

Национална служба за запошљавање је на седници Управног одбора одржаној 13. фебруара 2012. године донела Правилник о начину и критеријумима за спровођење мера активне политике запошљавања⁷⁰, којим је утврђено да се ове мере састоје од система планова, програма и мера усмерених ка „повећању запослености и смањењу незапослености“ утврђених у складу са законом, Акционим планом запошљавања, а које се остварују у сарадњи са домаћим и међународним институцијама.

Овај документ заснован, како у основним одредбама и пише, на постојећим прописима и мерама активне политике запошљавања, концентрисан је на друштвене групе које су тим прописима дефинисане као тешко запошљиве. У том смислу у Правилнику је пажња посвећена мерама према друштвеним групама за које је *ѿосебним* прописима утврђено да су носиоци *ѿосебних* права и да им је због тога потребно обезбедити *ѿосебну* заштиту и предност приликом запошљавања. У члану 3. указано је да се поред мера активне политике запошљавања које се примењују према свим грађанима, посебне мере посвећују само особама са инвалидитетом. Ова друштвена група, која се такође налази у изузетно неповољном социјално-економском положају, је издвојена вероватно због тога што је претходно донет Закон о професионалној

69 Пројекат од 2009. године подржава Норвешка Влада, а потом и Шведске агенције за међународни развој (SIDA) и одговарајући фондови Европске комисије.

70 „Службени гласник РС“, бр. 12/12

реhabилитацији и запошљавању особа с инвалидитетом⁷¹ и тиме створена обавеза за спровођењем мера активне политике запошљавања.

Роми, изузев у *Стратегији*, нису посебним прописима издвојени као друштвена група према којој постоје обавезе државних органа да поступају на начин који би обезбедио ефикасне и делотворне мере за унапређење њиховог положаја на тржишту рада и приликом запошљавања и због тога се у поменутом Правилнику, али и у другим документима и евиденцијама Националне службе не издвајају посебно. Изузетак је једино Национални план за запошљавање који се доноси за сваку годину, а у Плану за 2012. годину,⁷² када је донет и Правилник, Роми се спомињу као ризична група⁷³ чији припадници имају „приоритет у укључивању у мере активне политике запошљавања“.

У истом документу у Табели приоритета, мера и активности за реализацију НПЗ предвиђено је у тачки 1.4.5. да се због промовисања запошљавања Рома унапреди база података о Ромима и да се повећа њихова мотивација у вези са укључивањем у мере акционог плана. У тачки 1.5.4. предвиђено је подстицање предузетништва код Рома кроз њихово укључивање у едукативне семинаре и обуке о предузетништву и информисање о задругарству и додељивању субвенција. Тачка 1.5.6. посвећена је побољшању положаја Ромкиња на тржишту рада.

4.2.3. „Акциони план“ у области запошљавања није остварен

Подаци добијени разговорима у филијалама Националне службе за запошљавање и истраживањем Заштитника грађана одступају од података које је у Изјашњењу⁷⁴ од 13. маја 2013. године Национална служба доставила Заштитнику грађана у којем је наведено да је у мере активне политике запошљавања у 2012. години било укључено 17.805 лица ромске националности, што у односу на укупан број евидентираних незапослених Рома (20.564) износи 86,58%. Активности које су предузете у вези са активним политиком запошљавања у 2012. години подразумевају то да је 1.265 лица ромске националности похађало мотивационо-активационе обуке, да их је 399 учествовало на сајмовима запошљавања, а обуку за активно тражење посла похађало је 411 Рома што указује на напредак од 47,84% у односу на 2011. годину. Такође, кроз мере професионалне оријентације и саветовања о планирању каријере било је укључено 366 лица, а напредак у овој активности износи 22,41%. У мере додатног образовања и обука укључено је 981 лица ромске националности, од чега 94,8% у функционално образовање одраслих.

Током 2012. године у јавне радове било је укључено 209 лица ромске националности што је, у односу на 2011. годину, мање за 22%. Дванаест лица ромске

71 „Службени гласник РС“, бр. 36/09. (Овај закон је измењен 2013. године – видети „Службени гласник РС“, бр. 32/13)

72 „Службени гласник РС“, бр. 79/11.

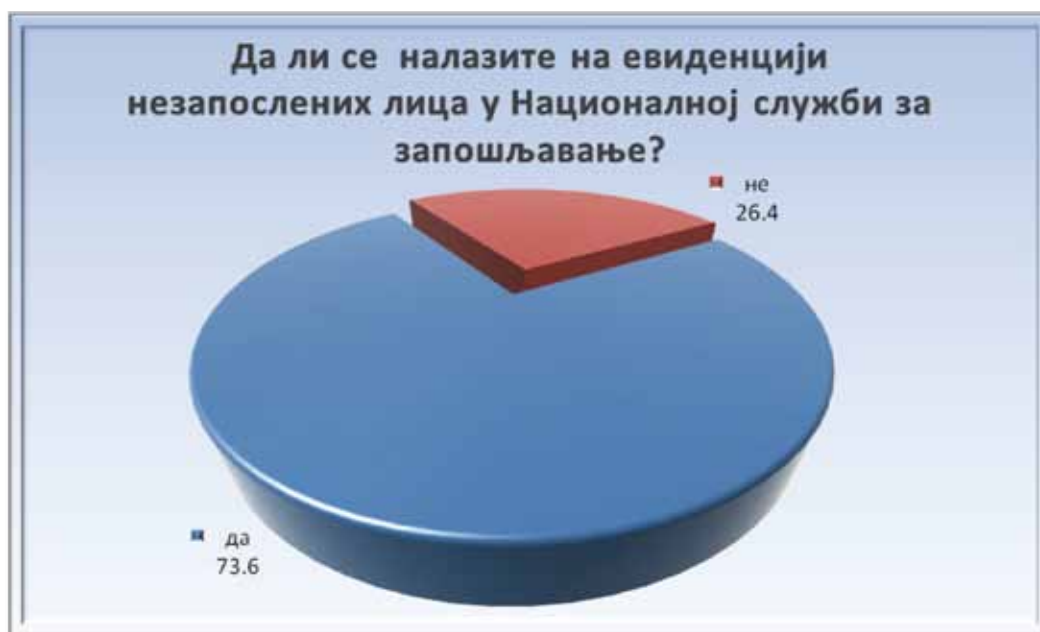
73 Национални план запошљавања за 2012. годину, Национална служба за запошљавање, стр. 15.

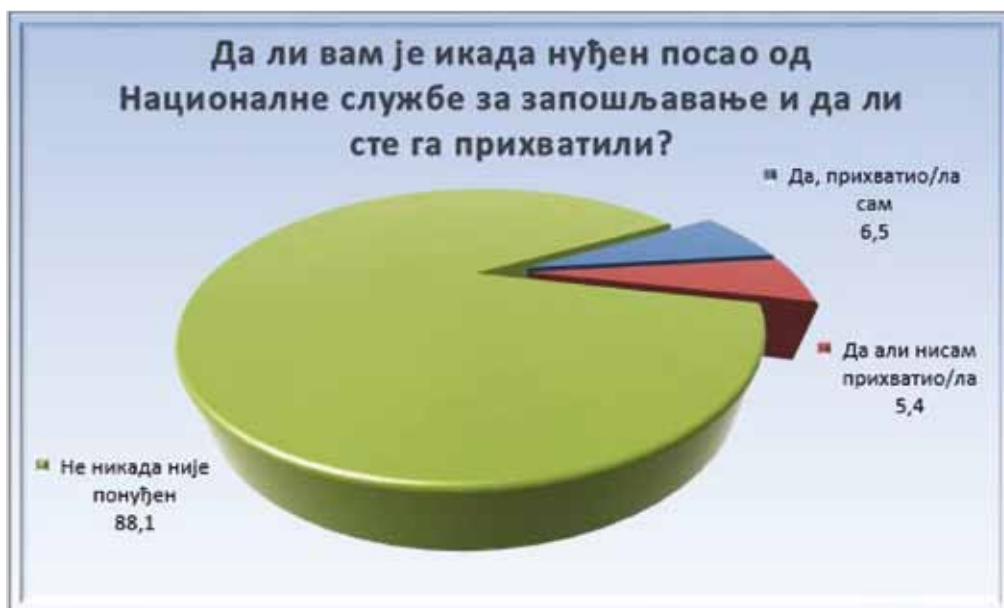
74 Број 16-1018-13812.

националности је запослено кроз меру субвенција за отварање нових радних места, а 41 лице је користило субвенцију за samozapošljavanje. У Изјашњењу Националне службе за запошљавање нема податка о броју лица ромске националности упућених на разговор код евентуалног послодавца.

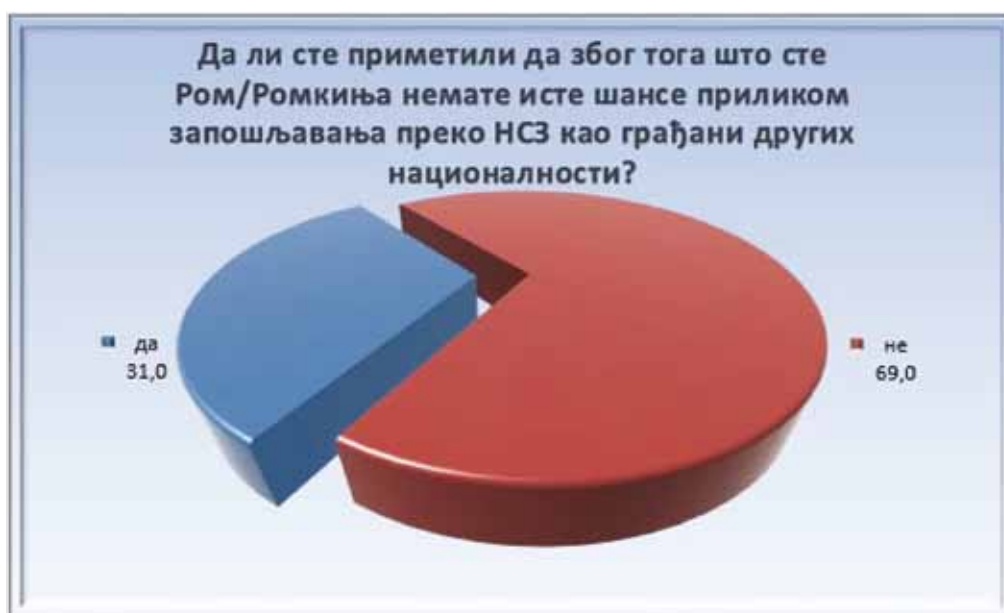
Утврђене чињенице о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома, односно мера њеног Акционог плана које се односе на повећање запошљавања Рома, указују на то да постојеће мере и активности нису битно допринеле том циљу.

На такав закључак упућује и податак да Национална служба за запошљавање никада није понудила посао за 88,1% од 500 испитаника ромске националности у тридесет локалних самоуправа. С обзиром на то да је 73,6% од њих пријављено у евиденцији Националне службе запошљавања јасно је да више од две трећине Рома у јединицама локалне самоуправе обухваћених истраживањем никада није осетило конкретну корист од пријављивања овом органу.





Упркос свему поменутом и описаном већина Рома испитаника не сматра да им је национална припадност препрека да остваре право на рад преко Националне службе запошљавања.



Ипак, податак да 31% од њих мисли да им је због тога што су Роми ускраћен равноправан статус приликом остваривања права која су стекли на основу евиденције у Националној служби за запошљавање, требало би озбиљно размотрити. Запажања сарадника Заштитника грађана који су анкетирали Рома указују на то да су се образовани и запослени Роми којих је у структури испитаника било 3,8%, односно 9,6% лакше одлучивали да отворено говоре о проблемима, док су необразовани и економски угрожени суграђани на питања о односу према државним институцијама и јавном интересу одговарали углавном афирмативно.

4.3. Становање

Главни налази

Закони и прописи којима је уређено становање не садрже афирмативне мере којима се обезбеђују различити видови становања у заштићеним условима Рома и других осетљивих група становништва.

Није установљена база података о условима становања Рома, њиховим стамбеним потребама и насељима у којима живе.

Услови живота у ромским насељима, укључујући инфраструктуру у њима и статус насеља нису унапређени.

Капацитети у Републичкој агенцији за социјално становање и агенцијама за социјално становање у локалним самоуправама и другим телима у локалним самоуправама које се баве проблемима становања социјално угрожених група не омогућавају планирање и спровођење мера и активности неопходних за унапређење становања Рома.

Препоруке

Министарство грађевине и урбанизма, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе и Републичка агенција за социјално становање ће у уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права спровести истраживање о стамбеним потребама Рома у локалним самоуправама и на основу утврђених података установиће одговарајућу базу података и утврдиће детаљан план на основу којег ће предузимати мере у вези са унапређењем стамбених потреба Рома.

Републичка агенција за социјално становање ће припремити предлоге модела социјалног становања Рома заснованих на одрживом начину финансирања и с циљем подстицања развоја становања одговарајућег стандарда домаћинства која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима.

Републичка агенција за социјално становање ће у сарадњи са Министарством грађевине и урбанизма припремити анализу усклађености прописа којима је уређено становање социјално угрожених група са међународним стандардима усвојених у националном правном систему и, уколико утврди неправилности, предузеће мере како би се оне отклониле.

Републичка агенција за социјално становање ће у сарадњи са Министарством грађевине и урбанизма и Министарством регионалног развоја и локалне самоуправе и уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права припремити смернице за поступање локалних самоуправа приликом евикције и расељавања ромских насеља.

4.3.1. Услови становања Рома

Становање је за Роме, после запошљавања, најважнији чинилац социјално-економске интеграције. Оно је један од најочљивијих параметара квалитета живота породица и саставни део права на одговарајући стандард живљења.

Неспорно је да велики број Рома у Србији живи у веома лошим условима. Али неспорно је и то да не знамо ни то колико је Рома који живе у лошим стамбеним условима, у сламовима и нехигијенским насељима, и то да не постоје потпуни подаци о стању ромских насеља у Србији. Такви подаци су основа стратешког планирања и без њих није могуће утврдити потребе становања, осмислити начине и динамику решавања проблема и планирати средства. Министарству рударства, животне средине и просторног планирања било је поверено „Акционим планом“ да спроведе истраживање о стамбеним потребама Рома и установи одговарајућу базу података. Према члану 33. Закона о министарствима⁷⁵ у Влади Републике Србије послове поменутог Министарства преузело је Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања. Према сазнањима Заштитника грађана такво истраживање није спроведено, а Министарство нема формирану базу података.

Уврежено је мишљење да већина Рома живи у нехигијенским насељима и у неуловним стамбеним објектима без основне инфраструктуре. Формирању таквог става допринели су проблеми становања Рома у великим градовима, нарочито у Београду где у више од стотину насеља Роми живе у веома лошим условима. Услови становања и стање објеката у насељу испод моста „Газела“ које је расељено 2009. године, или насељу код „Белвила“ које је расељено у априлу 2012. године, насељу „Депонија“ на Палилули, „Чукаричка шума“ и другима су основа предрасуде да сви Роми живе у лошим условима.

Истраживање у 47 ромских насеља у 30 локалних самоуправа показало је то да је свега 8,1% ових насеља уређено, али и то да је 62,5% претежно уређено, односно да се уређењем инфраструктуре и објеката услови становања могу побољшати. Нехигијенских насеља и сламова је трећина – 29,3%.



75 Службени гласник РС, бр. 72/12.

У неким ромским насељима („Велики рит“ у Новом Саду, „Београд мала“ у Нишу и друга) постоје значајне разлике у вези са инфраструктуром и стањем стамбених објеката. Унапређење стања у постојећим насељима зависи од много чинилаца, а значајно је то да је 11% од 47 поменутих насеља настало на основу планске документације, да 55,1% насеља има делимичну планску документацију за изграђене стамбене објекте, а да их је 34% подигнуто бесправно. Важан је и податак да је 61,9% насеља подигнуто на градском, а 24,6% на ванградском грађевинском земљишту.



Дакле, већина ромских насеља су неформална јер је у њима већина кућа, улица и друга инфраструктуре изграђена без одговарајућих дозвола. Насеља су често пренасељена и налазе се на крају места. У већини таквих насеља становници живе у сталном страху од принудних исељења, јер им није гарантована сигурност стамбеног статуса.

Приликом доношења *Стратегије* и „Акционог плана“ за решавање проблема становања већина сличних података је постојала, а то потврђује и чињеница да се међу главним циљевима *Стратегије* наводи и обезбеђивање *легалној коришћења стана и њоседа у свим аспектима, омогућавање здраве животије породице и појединца, олакшање живота жене и деце, обезбеђивање адекватних услова за начин живота који је прихваћив Ромима, као и неговоње културе становања каква је прихваћена у целини друштва*. Поред тога, наводи се и то да интеграцију ромских насеља треба омогућити *обезбеђивањем основних њодности и једнакој пристоји социјалним услугама, службама и инфраструктури*, наглашавајући да унапређење услова становања у ромским насељима треба схватити као предуслов за интеграцију и инклузију њихових становника у општи друштвени систем.

У области становања *Стратегијом* су добро утврђени циљеви тако да је одређено да су међу приоритетима промене закона и прописа који се односе на стамбена питања, унапређење мера стамбене политике и елиминисање поступака администрације који за последицу имају дискриминацију. *Стратегијом* су понуђени и модели побољшања стамбених потреба Рома, који обухватају социјалну изградњу, регулисану самоградњу, изградњу јефтиних станова, помоћ у доградњи и завршетку кућа, различите субвенције (легализација, прикључци на инфраструктурну мрежу и друго), обезбеђивање земљишта (закуп, субвенционисана продаја), обезбеђивање привременог смештаја. Дате су и препоруке за уређење поступања органа јавне власти приликом деложација, а локалним самоуправама је намењено да осмишљавају програме за одрживо унапређење ромских насеља.

Најзад, основни принципи које у области становања поставља *Стратегија* тичу се смањивања сиромаштва; примене интегралног приступа у решавању стамбених проблема Рома; равноправног третмана ромских насеља; пуног учешћа Рома и координираног учешћа релевантних министарстава, локалних власти, удружења грађана и већинске заједнице у формулисању и спровођењу стамбених програма; транспарентности и разноврсности извора финансирања стамбених програма; као и уважавање потреба жена и деце и очувања етничког и културног идентитета Рома.

„Акционим планом“ за спровођење *Стратегије за унапређивање њоложаја Рома* одређене су конкретне мере њеног остваривања, њихови носиоци (Министарство рударства, животне средине и просторног планирања, Министарство за Косово и Метохију, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу и јединице локалне самоуправе⁷⁶), показатељи успешности и утврђени рокови извршења.

„Акционим планом“ су предложене измене и допуне прописа којима је утврђено становање и њихово усклађивање са *Пактом о економском, социјалним и културним ѡправима*. У циљу свеобухватне и одрживе обнове и унапређење услова у живљења у ромским насељима предложене су мере спровођења истраживања и анкета о стамбеним потребама Рома, израда урбанистичких планова, изградња инфраструктурне мреже у ромским насељима, регулисање имовинско-правног статуса стамбених

76 Поједине јединице локалне самоуправе су усвојиле стамбену стратегију за унапређивање становања Рома (Ниш, Крагујевац, Краљево), локалне акционе планове (Краљево, Пожаревац, Апатин) или ова питања укључили у друга локална стратешка документа.

објеката, укључивање ромских насеља у мрежу социјалних и друштвених сервиса и јачање капацитета националних и локалних институција које се баве питањима становања Рома.

У вези са остваривањем циљева – санирање ургентних ситуација у сламовима и њиховим расељавањем, предложене су мере расељавање оних који не могу бити легализовани, изградња нових станова на одговарајућим локацијама и насељавање Рома у напуштена села. „Акционим планом“ је препоручено да се у циљу решавања стамбених потреба интерно расељених лица нађу решења и побољшају мере и акције усмерене на одрживи повратак Рома на Косово и Метохију или предузимају мере и акције у циљу трајне интеграције. Предвиђено је оспособљавање Рома за укључивање у рад локалних органа власти (Савет житеља) и формирање органа месне самоуправе на територијама где ромска насеља броје од 1.000 до 5.000 грађана. Ради интеграције становника насеља у окружење предложена су заједничке акције ромског и неромског становништва.

4.3.2. Нормативни основ унапређења становања Рома

Усвајањем неколико закона држава је делимично унапредила нормативни основ решавања стамбених проблема Рома. *Законом о њрошћорном ѓлану Републике Србије* од 2010. до 2020. године⁷⁷ ромске енклаве су означене као најугроженија категорија које се морају интегрисати у социјални и економски простор насеља. Инструмент социјалне стамбене политике Републике Србије који треба на системски начин да допринесе решавању стамбених потреба домаћинстава која из економских, социјалних и других разлога нису у могућности да самостално обезбеде на тржишту одговарајуће становање јесте социјално становање. С обзиром на то да је важан сегмент одрживог економског и социјалног развоја градова, ***социјално становање се не ѓрешћира као ѓрошак већ као економски и друшћивено исћлаћива инвесћиција са дућорочним ѓозићивним ефекћима.***

У том духу је донет *Закон о социјалном становању*⁷⁸, којим би требало да се обезбеде услови за успостављање стратешких, институционалних, финансијских и других инструмената за развој система социјалног становања на државном и локалном нивоу. На централном нивоу то су „Национална стратегија социјалног становања“ и „Акциони план“ за њено спровођење; Републичка агенција за становање и одговарајући програм који Влада доноси у складу са стратешком основом. На локалном нивоу то су локалне стамбене стратегије и програми, градске/општинске стамбене агенције и друге непрофитабилне стамбене организације.

Закон дефинише социјално становање као „становање одговарајућег стандарда уз подршку државе домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима“. Чланом 10. утврђује се право на решавање стамбених потреба за лица која су без стана, односно без стана одговарајућег стандарда и која из прихода које остварују не могу да обезбеде стан по тржишним

77 „Службени гласник РС“, бр. 88/10.

78 „Службени гласник РС“, бр. 72/09.

условима. Законом је прописано да ће приликом додељивања стамбених јединица, у зависности од испуњавања услова утврђених мерилима, предност имати лица која припадају рањивим друштвеним групама, међу којима су и Роми.

На основу Владине *Одлуке о оснивању Републичке агенције за становање*⁷⁹ основана је Агенција ради обезбеђивања услова за одрживи развој социјалног становања, као и обезбеђивања и коришћења средстава намењених за развој социјалног становања, као становања одговарајућег стандарда домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима.

*Законом о планирању и изградњи*⁸⁰ – уређују се услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња и легализација објеката. За регулисање статуса ромских насеља значајна је прописана процедура и начин израде урбанистичких планова, начин отуђивања или давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини и легализација објеката саграђених без грађевинске дозволе.

*Закон о становању*⁸¹ – прописује да „држава предузима мере за стварање повољних услова за стварање повољних услова за стамбену изградњу и обезбеђује услове за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица у складу са законом“ (члан 2). Међутим, Закон није предвидео конкретне могућности за остваривање овог задатка. Чланом 5. предвиђа изузетке у којима је могуће спровести принудно исељавање без одлуке суда, већ на основу одлуке органа управе. Ово се односи на случајеве када се неко лице усели у стан или заједничке просторије стамбене зграде без правног основа или користи стан без закљученог уговора или је поништен правни основ по коме је закључен уговор. У таквим случајевима, власник стана или лице које има правни интерес може код општинског органа надлежног за стамбене послове да захтева његово исељавање. Закон прописује да је овакав поступак хитан, а жалба на решење о исељавања из стана нема суспензивно дејство.

*Закон о експропријацији*⁸² – прописује да Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију ако је експропријација непокретности неопходна за изградњу, између осталог и, станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица (члан 20. став 1).

4.3.3. Активност и носиоца мера

Нормативни основ је неопходан и важан део решавања уређења ромских насеља и решавање проблема њиховог становања. Међутим, поред тога неопходне су и друге мере како би се обезбедила сврха нове политике социјалног становања у Србији и *Српској*. Њеној ефикаснијој примени допринели би носиоци мера за унапређење становања Рома спровођењем мере за које су задужени.

79 „Службени гласник РС“, бр. 56/11.

80 „Службени гласник РС“, бр. 72/09 ... 24/11.

81 „Службени гласник РС“, бр. 50/92 ... 101/05.

82 „Службени гласник РС“, бр. 53/95 ... 20/09.

4.3.3.1. Државни орјани

Министарство животне средине, рударства и просторног планирања је само делимично остварило активности у оквиру мере „Израда одговарајуће планске (урбанистичке) документације“. Министарство је финансијски подстицало јединице локалне самоуправе да изради планове детаљне регулације како би уредили стање инфраструктуре и објеката у неформалним насељима. Министарство је у 2008. године одобрило и пренело средства за израду планске документације за 10 насеља у 8 јединица локалне самоуправе: Апатин, Бела Паланка, Књажевац, Младеновац (2 насеља), Прокупље (2 насеља), Сокобања, Србобран и Ниш (општина Црвени крст). Од 2010. године Министарство није додељивало средства локалним самоуправама за израду планске документације за ромска насеља⁸³. у општинама Бачка Паланка, Беочин, Бујановац, Крушевац, Лајковац, Неготин, Пожега, Велико Градиште и Кнић. Исто Министарство је и израдило *Водич кроз лејализацију неформалних ромских насеља*, али осим поменутих локалних самоуправа, није одобравало средства за израду планске документације.

Комесаријат за избеглице и миграције обезбеђује смештај за интерно расељена лица у педесет три колективна центра. Како се од 2002. године одвија планско затварање колективних центара, Комесаријат спроводи пројекте намењене обезбеђивању трајних стамбених решења за лица смештена у њима. Пример је колективни центар „Грљан“ код Зајечара где су за све ромске породице које су биле смештене у центру, купљена сеоска домаћинства. Из донаторских средстава реализован је и пројекат у Пожаревцу, којим је обезбеђено 20 монтажних стамбених објеката, чиме је у потпуности решен проблем свих ромских породица које су живе у нехигијенском ромском насељу „Расадник – Север“. У току је реализација пројекта „Стари аеродром“ код Краљева, у коме су смештена искључиво лица ромске националности и обезбеђивање локације за изградњу стамбених јединица за Роме смештене у колективном центру „Салваторе“ у Бујановцу. У мају 2013. године Општина Бујановац, Комесаријат за избеглице и миграције Владе Републике Србије и Високи комесаријат за избеглице Уједињених нација су закључили уговор о изградњи двадесет стамбених јединица за Роме расељене са Косова у општину Бујановац. На састанку које је Заштитник грађана организовао 13. маја 2013. године у Бујановцу представници локалне самоуправе су изразили спремност да обезбеде потребну документацију, а Комесаријат да у првој половини 2014. године подигне првих двадесет стамбених јединица.

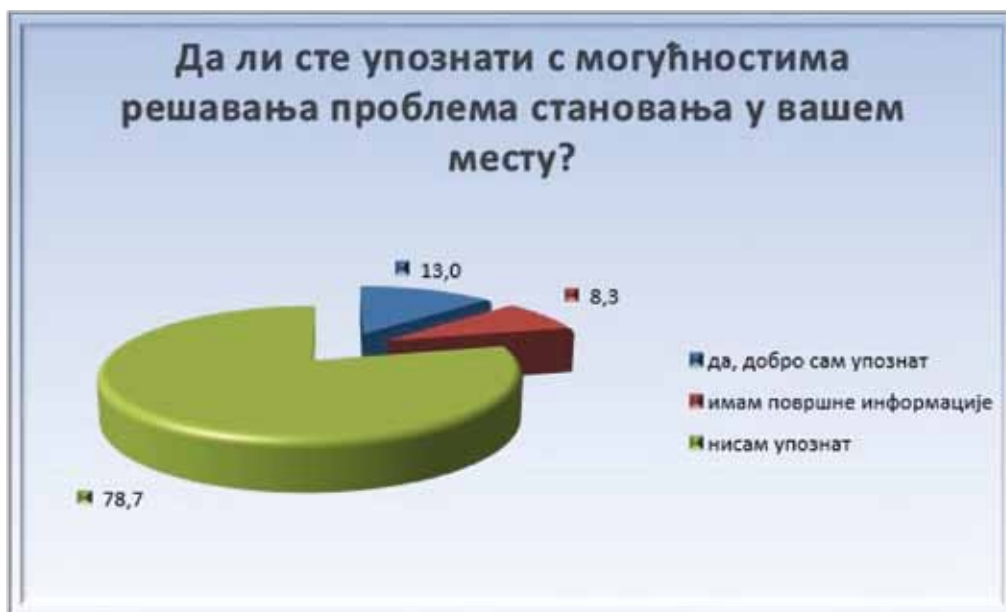
Кроз поступке које је водио у последње две године Заштитник грађана се уверио да Комесаријат за избеглице и миграције стално ради на обезбеђивању материјалних средстава из буџета Републике Србије и међународних донација за стамбено збрињавање интерно расељених лица кроз помоћ у грађевинском материјалу, куповини домаћинства са окућницом, монтажних кућа за социјално становање. Предност приликом додељивање помоћи су вишечлане, вишегенерацијске породице, породице са болесним члановима, породице са више деце и нередовним или недовољним приходима. Роми су у популацији интерно расељених заступљени са око 10%,

83 Било је планирано да се обезбеде средства у 2010. години за израду планске документације за ромска насеља у општинама Бачка Паланка, Беочин, Бујановац, Крушевац, Лајковац, Неготин, Пожега, Велико Градиште и Кнић.

а као корисници пројеката учествују са близу 20%. Међутим, водећи поступак поводом расељавања неформалног насеља поред „Блока 72“ на Новом Београду Заштитник грађана се уверио да Комесаријат није имао уредну документацију за лица која су живела у том насељу и може се претпоставити да их је у Београду и другим местима у Србији више него што то подаци Комесаријата приказују.

4.3.3.2. Органи јединица локалне самоуправе

Према подацима из истраживања Заштитника грађана 78,7% испитаних Рома нема сазнања о могућностима решавања проблема становања у месту живљења.



Јединице локалне самоуправе су најважнији актер у процесу интеграције Рома. Стручњаци Заштитника грађана су се уверили да у свих тридесет локалних самоуправа у којем су истраживали остваривање мера унапређења положаја Рома, органи јавне власти располажу подацима о броју ромских насеља, урбаних и руралних, да имају реалне процене о броју њихових становника и да су им познате чињенице о имовинско-правном статусу земљишта на коме су изграђена насеља. Међутим, ни једна локална самоуправа нема базу података о стамбеним потребама Рома. Треба поменути и то да локалне самоуправе немају податке о захтевима поднетим за легализацију објеката у ромским насељима. Као разлог, често наводе, да се приликом подношења захтева подносиоци нису изјашњавали о националности, а да би инсистирање на томе било супротно позитивно правним прописима.

С обзиром на то да ни један од органа који су „Акционим планом“ одређени као носиоци мера у области становања нема систематизоване податке о стамбеним условима и потребама Рома, нити је на националном нивоу рађено свеобухватно прикупљање релевантних податка, чини се да би било целисходно да локалне самоуправе, по јединственој методологији прикупљања и обраде података формирају своје базе.

Ови подаци би требало да буду основа за формирање централне базе података установљене за планирање општинских мера.

Подаци добијени истраживањима на репрезентативном или случајном узорку за целу Србију немају великог значаја за конкретне мере унапређења становања у јединицама локалне самоуправе. Примера ради, Заштитник је истраживањем добио податке да је 75,6% објеката у четрдесет седам поменутих насеља изграђено од чврстих материјала, да је 69,4% стамбених јединица веће од 20 м², а да 58,4% има више од две просторије, да 59,1% стамбених јединица има купатило унутар јединице, а 11,3% ван ње, као и да 44,9% насеља постоји канализација. Оваква врста података је значајна приликом планирања општинских мера интеграције и обезбеђивања средстава за ту намену, а локалне самоуправе које треба да спроведу конкретне мере за унапређење становања Рома морају да располажу подацима у појединачним случајевима.

Одређен број јединица локалне самоуправе усвојио је локалне акционе планове за унапређење положаја Рома укључујући и услове становања. Такав је случај у Краљеву⁸⁴, Пожаревцу⁸⁵, Смедереву⁸⁶, Крушевцу и Апатину⁸⁷, док је у Кули⁸⁸ и Чачку⁸⁹ за област становања донет посебан локални акциони план. Поједине локалне самоуправе су усвојиле стамбену стратегију (Ниш⁹⁰, Крагујевац⁹¹), које садрже циљеве и мере за унапређивање ромских насеља. Град Крагујевац је донетом стамбеном стратегијом посебну пажњу обратио на неформална насеља и прописао обавезу приоритетне израде урбанистичке документације, а ромске породице издвојио као једну од посебно рањивих група које су у неповољнијем положају у погледу становања због економских, социјалних, психолошких или других разлога због чега им је потребна одговарајућа социјална помоћ. Као најефикаснији начин решавања доступности становања овој групи је у становању у јавном власништву под непрофитним условима.

Најзад, изванредан број општина је донео одлуке о приступању изради локалних стратешких докумената за унапређење положаја Рома укључујући и становање, али ни након више година одлуке нису реализоване (Бујановац – 2006. године је донета одлука; Зрењанин је донео одлуку, урађен је и нацрт који је 2010. године усвојило тада Општинско веће, али никада није разматран од стране Скупштине града).

84 Одлука о усвајању Локалног акционог плана за унапређење положаја Рома у граду Краљеву 2009–2015, Скупштина града Краљева, број 011-97/09-II, од 10. 12. 2009. Локални акциони план за унапређење положаја Рома у Граду Краљеву 2009–2015. године у области становања предвиђа обавезу стварања услова за легализацију стамбених објеката у ромском насељу „Грдичка коса 2“, унапређивања и изградњу инфраструктуру у ромским насељима, изградњу стамбених објеката за решавање стамбених питања Рома ИРЛ смештених у ромском насељу.

85 Локални акциони план за унапређивање положаја Рома на територији града Пожаревца 2011–2015, град Пожаревац, март 2011.

86 Одлука о усвајању Локалног акционог плана за Роме, Скупштина града Смедерева, 2. јул 2009.

87 Локални акциони план за побољшање положаја Рома у општини Апатин 2010–2015, Општина Апатин, септембар 2010.

88 Локални акциони план за унапређење становања Рома у општини Кула 2011–2013.

89 „Службени лист града Чачка“, бр. 8/08.

90 <http://www.ni.rs/uploads/doc/StambenaWeb.pdf>

91 Одлука о усвајању градске стамбене стратегије и акционог плана за период 2007–2012. год. – „Службени лист града Крагујевца“, бр. 12/07.

92 Књажевац је израдио План детаљне регулације за насеље Нишки пут; у Крушевцу израда ДУП-а за насеља „Марко Орловић“ и „Пањевац“ су половином 2012. године биле у завршној фази.

Посебно треба истаћи општину Бор која ни до 2012. године није донела локална стратешка документа о унапређењу положаја Рома, за шта су општински челници као разлог навели да *имају друге приоритете, као на пример бављење проблемима Влах*.

Највећи број локалних акциони планови за унапређење положаја избеглица и интерно расељених лица садржи и мере за побољшање услова становања Рома који припадају овим групама (Апатин, београдске општине: Барајево, Звездара, Земун и Палилула, Ваљево, Зрењанин, Врање, Вршац, Бор...).

У вези са социјалним становањем треба поменути да је мали број јединица локалних самоуправа донео локалне стратегије и програме, установио стамбене агенције и друге непрофитабилне стамбене организације. Такође, мало је јединица локалне самоуправе које су израдиле планску урбанистичку документацију за ромска насеља⁹², а као основну препреку за то наводе нерешене имовинско-правне односе.

Карактеристичан је пример Града Чачка чија локална управа је донела Локални акциони план за унапређење становања Рома, али начелник Управе за урбанизам сматра да планиране мере нису изводљиве, јер није решена имовина на земљишту.

Међутим, већина локалних самоуправа није предузела конкретне мере да обезбеди другу локацију за решавање проблема Рома у насељима где није регулисан имовинско правни статус земљишта. Изузетак су градови Београд и Краљево. Насеље „Дудара“ у Зрењанину налази се у непосредној близини градског гробља, на земљишту које је као јавно градско грађевинско земљиште по урбанистичком плану предвиђено за проширење гробља. У Новом Пазару насеље „Блажево“ је подигнуто на приватном земљишту и Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу није 2011. године одобрило градској управи средства за уређење насеља јер нису уређени имовински односи и статус земљишта на којем је насеље подигнуто. У поступку који Заштитник грађана води у вези с остваривањем права Рома у насељу „Блажево“⁹³ поступање Градске управе указује на то да ће откупом земљишта од приватног сувласника Град Нови Пазар створити имовинско-правне услове за изградњу насеља на постојећој локацији.

У вези са овим насељем, требало би поменути, да је Заштитник грађана више пута обишао становнике насеља и уверио се да у њему живи преко две стотине људи ромске националности у изузетно лошим условима. Насеље је удаљено око пет километара од града, налази се на старом путу за Рашку, у индустријској зони. Становницима је обезбеђена цистерна за снабдевање водом, али она не задовољава њихове дневне потребе. Струју су добијали незаконито, прикључењем на околне водове, а од пролећа 2013. године то им је то онемогућено. Хигијенски услови у насељу су изузетно лоши, више пута уочена је шуга, а поједини житељи, углавном жене и деца, су видно болесни, изнурени и здравствено запуштени. Деца која су уписана у основну школу наставу похађају у издвојеном одељењу Основне школе „Александар Стојановић Лесо.“ Повереница за заштиту равноправности је утврдила дискриминацију због сегрегације деце ромске националности у овој школи и препоручила је надлежној школској управи

93 Предмет бр. 16-1401/12.

да отклони пропусте⁹⁴, али и када то буде учињено, због сиромаштва, услови за инклузију ових ученика неће бити створени.

Заштитник грађана је у поменутом поступку утврдио да су Комесаријат за избеглице и миграције, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Високи комесаријат за избеглице УН и друге међународне организације више пута предузимали иницијативе у вези са решавањем статуса насеља „Блажево“ и унапређење живота његових житеља али да оне, упркос обезбеђеним средствима за изградњу насеља, нису заживеле јер их градска управа није правовремено и одговарајуће подржала.

Користећи посредничка овлашћења Заштитник грађана је организовао више састанака са представницима градске управе у Новом Пазару са надлежним државним органима и локалним самоуправама које су сличне проблеме решиле и које су биле спремне да помогну новопазарским властима да учине исто.⁹⁵ Ни ова иницијатива Заштитника грађана, упркос сарадњи Градске управе у Новом Пазару, није допринела решавању положаја расељених Рома, јер није био утврђен статус земљишта на коме је предлагана изградња насеља. Након тога заштитник грађана је упутио препоруку којом је наложио да **„градска управа Града Новог Пазара, без одлагања, припреми и усвоји Акциони план за решавање статуса интерно расељених Рома из неусловног насеља „Блажево“ у Новом Пазару који ће предвидети и стамбено збрињавање и омогућити социјално-економску интеграцију становника овог насеља.“**⁹⁶

Препорука није спроведена, али према сазнањима Заштитника грађана добијених на састанку са градоначелником Новог Пазара и његовим помоћником 13. јуна 2013. године обезбеђена су средства за изградњу кућа и уређење насеља, а препрека почетку радова су још увек нерешени имовинско-правни односи и статус земљиште на којем се насеље налази.⁹⁷

За разлику од насеља „Блажево“ које је подигнуто на приватном земљишту, постоје и случајеви да се насеље налази на земљишту које је државна својина на којем је општина, односно, град корисник, а да нису предузете конкретне мере ради регулисања статуса земљишта. Такав је случај, са ромским насељем у Врањској бањи, које је настало пре педесет година када је општина преселила Роме из дела града који је поплављен. По речима представника Градске управе Врања, а и Рома, њихови преци су имали „папире“ за земљу на којој су раније имали куће, а за које им је у замену општина дала плацеве у Врањској бањи. Међутим, никада није израђена пратећа документација о размени земљишта.

94 Мишљење Поверенице за заштиту равноправности дел. бр. 84 од 20. јануара 2012. године.

95 Заштитник грађана је 20. септембра 2012. године организовао састанак представника градске управе у Новом Пазару са градоначелником Пожаревца и његовим сарадницима који су уз помоћ Комесаријата за избеглице и миграције спровели одговарајућу процедуру и изградили насеље за Роме расељене са Косова. Градска управа у Пожаревцу је на предлог Центра за социјални рад донеле одлуку о решавању проблема становања Рома расељених са Косова на подручје града Пожаревца, определила је земљиште у насељу „Расадник север“, уредила инфраструктуру, у сарадњи са Комесаријатом припремила пројектну документацију и поднела је Европској комисији, која је на основу тога одобрила финансирање изградње насеља у којем у опремљеним објектима површине 35 – 55 м² живи двадесет једна породица.

96 Препорука 16-1401/12 од 24. децембра 2012.

97 Комесаријат за избеглице и миграције, такође настоји да расели становнике насеља тако што ће адаптирати зграду којом располаже у Новом Пазару, али и то је неизвесно јер се зграда налази у индустријској зони.

Међутим, постоје и примери „добре праксе“ унапређења услова становања Рома у насељима где није регулисан имовинско-правни статус земљишта и објеката. Већина локалних самоуправа предузела је неку од мера како би омогућила живот у насељу – асфалтирање улица (Вршац, Пожаревац), постављање контејнера (Смедерево, Бор), електрификација (Крагујевац), изградња заједничког купатила (Чачак). Такође, поједине локалне самоуправе обезбеђују тзв. грађевинске пакете и у складу са утврђеним критеријумима додељују их породицама које имају потребу за њима.

Општина Апатин је у ромском насељу санирала све куће које нису испуњавале минимум услова становања, увела воду и струју и асфалтирала улице. У насељу је изграђена амбуланта у којој четири сата дневно дежура лекар, као и вртић у ком се организује продужени дневни боравак. У општини Кула су, уз помоћ средстава Покрајинске Владе Ромима који су живели у неформалном насељу, купљена домаћинства у селу Сивац, а локална самоуправа је предузела и друге активности које обезбеђују пуну интеграцију Рома – школовање деце, економско оснаживање, подршка аматерском културном стваралаштву. Значајно је и то да је у овој општини покушано да се развије друштвена солидарност и да се интеграција Рома спроведе уз помоћ локалног становништва.

4.3.3.3. Расељавање неформалних насеља (сламова) и интeграција њихових жишeља

Највећи проблем у вези са решавањем стамбених проблема Рома су расељавања сламова (неформалних, нехигијенских насеља). У локалним самоуправама у којима је спроведено истраживање мало је примера успешног расељавања сламова. У Београду расељавање становника неформалног насеља испод моста „Газела“ и из насеља поред „Белвила“ је пример релативно успешног нужног стамбеног збрињавања грађана настањених у неформалним насељима, али не и моделом њихове трајне интеграције.

Расељавање београдског ромског насеља испод моста „Газела“, које је спроведено уз много проблема и отпор суграђана, установило је решење које се у постојећим друштвеним приликама сматра успешном почетном фазом пресељења становништва из нехигијенских насеља. Наиме, Роми су са поменуте локације пресељени на неколико контејнерских просторно дисперзираних насеља у Београду (Липовица, општина Барајево; Макиш, општина Чукарица; Кијево, општина Раковица; Бољевци, општина Сурчин и Варош, општина Младеновац) и у друге локалне самоуправе у којима су имали пребивалиште. Расељавање Рома настањених испод моста „Газела“ спроведено је уз учешће Министарства рада и социјалне политике што је допринело ефикаснијем збрињавању расељених, односно активном учешћу центара за социјални рад и локалних самоуправа. О томе Заштитника грађана су обавестили представници центара за социјални рад у Бојнику, Врању, Лебану, Прокупљу, Лесковцу. На жалост, збрињавање расељених није значило и њихову социјално-економску интеграцију јер се већина ових грађана вратила у Београд и половином 2013. године су настањени иза бензинске пумпе ОМВ на магистралном путу М22.

О расељавању неформалног насеља поред „Белвила“ на Новом Београду, Заштитник грађана је припремио посебан извештај⁹⁸ у којем је нагласио да повреде људских

98 <http://www.ombudsman.rs/attachments/BELVIL.pdf>

права приликом расељавања није било, али и то да је смештај житеља овог насеља како у контејнерска насеља у Београду, тако и у других девет локалних самоуправа почетак процеса њихове друштвене и социјално-економске интеграције: „Заштитник грађана се уверио да расељени грађани на територији Београда, уједно и међу осталим грађанима у који су пресељени нису трајно и идеално стамбено решење, имају неуспоредиво боље услове живота и подршку надлежних служби (образовање, социјална помоћ, здравља, лична докумената, транспорт, запошљавање) него тамо где су раније живели. То, међутим, није довољно за трајну интеграцију, а забрињава то што са пролазком времена проблеми нарастају, умесно да се смањују. Тешкоће оних који су расељени у друге градове, у којима имају имовину, неуспоредиво су веће због одсуства воље, средстава и организације тамошњих локалних власти“⁹⁹.

Расељавање овог насеља је спроведено на основу Акционог плана за расељавање неформалног насеља „Белвил“¹⁰⁰, као дела ширег Акционог плана за расељавање нехигијенских насеља на територији града Београда у 2009. години, који је усвојен на седници Градског већа града Београда, 28. маја и 26. августа 2009. године, али планирање није осмишљено „у најбољем интересу грађана“ због тога што надлежни државни органи нису поступили у складу са својим обавезама: „Упоредјујући учињено са обавезама из Закона о министарствима и „Стратегије за унапређење положаја Рома у Републици Србији“, пре препорукама Заштитника грађана, надлежна министарства Владе Републике Србије (Министарство рада и социјалне политике, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу и Министарство животне средине, рударства и просторног планирања), пре власти локалних самоуправа ван Београда у које је расељавање једним делом извршено, показала су пасивност у планирању, припреми, спровођењу и накнадним активностима у вези са расељавањем. Тај недостатак прети да угрози коначни исход и циљ расељавања – побољшање услова живота и интеграцију.“¹⁰¹

У Извештају Заштитника грађана о расељавању неформалног насеља поред „Белвила“ указано је на проблеме у вези са социјално-економском интеграцијом расељених грађана у девет локалних самоуправа ван Београда: „У градовима Врању, Лесковцу, Новом Саду и Нишу, оштинама Бојник, Лебане и Прокуље у које су расељени становници насеља који у њима имају пребивалиште или боравиште, Заштитник грађана је утврдио значајне проблеме који захтевају брину другачији прилици. Привремено смештај у неким од њих средина је исход минималних стандарда становања и дојоранства и не предузимају се мере социјално-економске интеграције расељених. Ни једна од њих локалних самоуправа нема сопствену стратегију и акционе планове унапређења положаја Рома и не спроводи доследно ни обавезе у вези са заштитом људских и мањинских права у складу са Законом о локалној самоуправи, ни обавезе садржане у „Акционом плану“ који је Влада Републике Србије усвојила уз Стратегију за унапређење положаја Рома“¹⁰².

99 Извештај са препорукама о расељавању неформалног ромског насеља поред „Белвила“, Заштитник грађана, Београд, 2012, стр. 3.

100 Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе Града Београда, бр. XIX-07-031-96/2012 од 24. априла 2012. године.

101 Извештај са препорукама о расељавању неформалног ромског насеља поред „Белвила“, Заштитник грађана, Београд, 2012, стр. 3.

102 Извештај са препорукама о расељавању неформалног ромског насеља поред „Белвила“, Заштитник грађана, Београд, 2012, стр. 3.

Уз овај Извештај упућене су и препоруке Министарству рада и социјалне политике, Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, градским управама у Београду, Нишу, Лесковцу и општинској управи у Прокупљу. По препоруци је поступио Градски секретаријат за социјалну заштиту Града Београда, али не и друге локалне самоуправе од којих се очекивало да без одлагања припреме и усвоје план трајне интеграције расељених Рома. Неспровођење препоруке и пасивност локалних власти у вези са обавезама које имају на основу „Акционог плана“ за спровођење „Стратегије“ условило је да се већина расељених вратила у Београд¹⁰³.

Речено је да приликом расељавања насеља поред „Белвила“ Министарство рада и социјалне политике није учествовало у припремама расељавања и збрињавању расељених лица. Активности Министарства су се свеле на то да су обавестили јединице локалне самоуправе о датуму расељавања насеља, односно повратку грађана настањених у насељу у места у којима имају пријављено пребивалиште, а центре за социјални рад да предузму мере из своје надлежности. Након тога Министарство је било пасивно и није предузимало мере на основу којих би се припремила интеграција Рома у локалну заједницу, што је и сагласно њиховом изјашњењу заштитнику грађана да се **интеграција спроводи у преко центара за социјални рад у складу са законом о социјалној заштити**¹⁰⁴. У Редовном годишњем извештају за 2012. годину Заштитник грађана је обавестио Народну скупштину о ставу Министарства и указао на његову неодрживост и неправилност.

До проблема у вези са интеграцијом Рома приликом расељавања из неформалних насеља, верујемо, не би дошло да су Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу и Министарство животне средине, рударства и просторног планирања поступили по Препоруци Заштитника грађана коју им је упутио након пропуста утврђених након расељавања неформалног насеља у улици „Др Ивана Рибара“ у новобеоградском „Блоку 72“ у новембру 2011. године.¹⁰⁵

Од Министарство животне средине, рударства и просторног планирања, Заштитник грађана је очекивао да ће ради стварања предуслова за будућа расељавања неформалних и нехигијенских насеља предузети мере у вези са изменама и допунама стамбених и сродних закона и њиховог усклађивања са Пактом о економским, социјалним и културним правима и увођењем принципа афирмативне акције у области становања, те да ће, у складу са *Сипраџеијом*, почети са утврђивањем стамбених потреба Рома и планирањем њиховог трајног збрињавања и интеграције.

Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, поред осталог је препоручено да изради прописе којима ће се ближе уредити обавезе и начин поступања надлежних органа у случају присилних расељавања неформалних насеља и да их предложи Влади РС за усвајање.

103 Сарадници у Стручној служби Заштитника грађана су у мају 2013. године разговарали у неформалном насељу код ОМВ бензинске станице на магистралном путу М22 са Ромима који су се из Лесковца, Бојника и Лебана вратили у Београд. Већина њих је претходно живела и у насељу испод моста „Газела“ и у насељу поред „Белвила“.

104 Изјашњење Министарства рада, запошљавања и социјалне политике број 011-00-456/2012-20 од 4. јуна 2013. године.

105 Препорука Заштитника грађана 16-3028/11 од 5. децембра 2012.

Недостатак јасног управљања и координације расељавања ромских породица из неформалних насеља и решавање њихових стамбених потреба уочљив је и у ситуацији када постоје средства и потребне одлуке. Наиме, Град Београд је у јануару 2013. године, усвојио Акциони план за расељавање становника новоформираних контејнерских насеља Макиш 1, Макиш 2, Ресник, Јабучки рит и Кијево. Акционим планом предвиђено је да се породицама у овим насељима у којима живе претежно Роми расељени из насеља испод моста „Газела“ и поред „Белвила“ понуде три могућности: социјално становање на територији града Београда, реконструкција постојећих стамбених јединица које су у власништву породица и програм додељивања сеоских домаћинстава у власништво.

За решавање стамбених потреба настањивањем у сеоским домаћинствима определило се више од 70 породица, а средстава за куповину домаћинстава обезбедили су у виду бесповратне помоћи Европска унија и Шведска агенције за међународни развој и сарадњу (СИДА)¹⁰⁶, а управљање пројектом и мере интеграције требало би да се оствари преко Републичке агенције за становање.

„Акционим планом за спровођење *Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији* за период до 1. јануара 2015. године“¹⁰⁷, утврђено је да Републичка агенција за становање разради доступне стамбене моделе за становање Рома. Агенција је на основу тога утврдила обим и начин коришћења средстава за решавање стамбеног питања Рома расељених у контејнерска насеља прибављањем сеоских домаћинстава, критеријуме под којима се средства могу користити и начин управљања спровођења програма. Предвиђено је да ће Агенција куповати сеоска домаћинства на територији Републике Србије, у име и за рачун Републике Србије, и то тако да купопродајна цена једне стамбене јединице – појединачног сеоског домаћинства не може бити већа од противвредности 8.000,00 евра, а трошкови њене реконструкције и адаптације не већи од 2.000,00 евра. У периоду од пет година од дана куповине, сеоска домаћинства биће у власништву Републике Србије, а њима управља Агенција, а користе их породице које у складу са утврђеним критеријумима стекну статус корисника. Према допису који је Републичка агенција за становање упутила заштитнику грађана „по истеку тог периода, власништво на сеоским домаћинствима преноси се на корисника, или оно и даље остаје у својини Републике Србије“.

Агенција је обавестила Заштитника грађана и о другим питањима у вези са решавањем стамбених питања Рома куповином сеоских домаћинстава, о обавезама корисника и Агенције у првих пет година коришћења домаћинстава, условима под којима се уговор раскида, координирањем мера интеграције Рома, праћењем и управљањем процесом и извештавањем према Министарству грађевинарства и урбанизма. Заштитник грађана истиче напоре Агенције и њену посвећеност решавању стамбених проблема Рома за које је новим „Акционим планом“ задужена, али указује на то да Агенција није орган који треба да се бави и питањима социјалне и економске интеграције Рома, праћењем и управљањем овог процеса и да за то нема одговарајуће капацитете и надлежности.

106 UNOPS/EU project “Livelihood Enhancement for the Most Vulnerable Roma Families in Belgrade” OSCE/SIDA project “Technical Assistance to Office for Human and Minority Rights for the Implementation of the Roma National Strategy”.

107 „Службени гласник РС”, бр. 53/13.

4.3.3.4. Социјално становање

Према Закону о социјалном становању држава треба да обезбеди подршку домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стандард становања према одговарајућим тржишним условима.¹⁰⁸ Овај циљ држава црпи из обавезе прописане Законом о становању¹⁰⁹ којим је прописан јавни интерес у стамбеном сектору и обавеза да „држава предузима мере за стварање повољних услова за стамбену изградњу и обезбеђује услове за решавање стамбених потреба социјално угрожених лица“¹¹⁰, али и из ратификованих међународних уговора и повеља.¹¹¹

Влада Републике Србије је, настојећи да обезбеди услове за одрживи развој социјалног становања и коришћење средстава намењених за развој социјалног становања, у јулу 2011. године основала Републичку агенцију за социјално становање¹¹². Основни задаци Агенције су да обезбеђује и усмерава новчана средства ка непрофитним стамбеним организацијама – које имају одговарајућу лиценцу за рад издату од министарства надлежног за становање које управљају изградњом станова намењених за социјално становање на територији општина, односно града у којем су основане. Да би остварила ове циљеве Агенцији је, поред осталог, поверено да: управља средствима намењеним за социјално становање; одобрава дугорочне кредите непрофитним стамбеним организацијама ради обезбеђивања станова за социјално становање; одобрава дугорочне кредите физичким и правним лицима за обезбеђивање станова за социјално становање; припрема моделе финансирања програма социјалног становања; врши избор програма социјалног становања који испуњавају услове за финансирање; врши контролу наменског коришћења средстава намењених за социјално становање; пружа стручну помоћ и техничку подршку у изради и реализацији програма социјалног становања. Најзад, Агенција из сопствених прихода прибављених из средстава прикупљених закупнина и осталих извора, формира посебан фонд који се користи за потребе социјалног становања, у складу са Законом о социјалном становању.

108 Члан 2. Закона о социјалном становању.

109 „Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 и 99/11.

110 Члан 2. Закона о становању.

111 Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, потврђен Законом о ратификацији („Службени лист СФРЈ“, бр. 7/71) обавезује државе потписнице, да предузму кораке у остваривању права на становање из Универзалне декларације о људским правима. На тај начин он допуњује Декларацију обавезом предузимања мера у остваривању права на становање, као једног од људских права на одговарајући животни стандард. У члану 11. став 1. обавезује потписнице споразума – државе чланице да признају право сваком лицу на животни стандард довољан за њега и његову породицу, убрајајући ту, између осталог и смештај, као и стално побољшање услова живота, с тим што се свака држава чланица обавезује да и појединачно и путем међународне помоћи и сарадње, нарочито на економском и техничком пољу, а користећи у највећој могућој мери своје расположиве изворе, предузима кораке како би се постепено постигло пуно остварење права признатих у овом пакту свим одговарајућим средствима, посебно укључујући доношење законодавних мера; Ревидирана европска социјална повеља („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09) чланом 31. утврђује обавезу држава чланица Савета Европе да предузму мере које имају за циљ да унапреде приступ стамбеном смештају одговарајућег стандарда, да спречавају и умањују појаву бескућништва, те да цене становања учине доступне онима, који немају довољно средстава.

112 Одлука о оснивању Републичке агенције за становање („Службени гласник РС“, бр. 56/11).

Агенција је дужна и да обезбеди да се изграђени станови додељују у складу са унапред утврђеним критеријумима лицима која остваре ред првенства на конкурсима за доделу станова на коришћење по основу закупа, без права стицања својине на том стану, или која остваре право да стекну право својине на стану који је намењен продаји под непрофитним условима.

Због специфичних стамбених потреба рањивих група становништва, међу којима су и Роми, Агенција би требало да припрема посебне програме социјалног становања. Посебним програмима одређује се обим потребних средстава и уређују се питања која су од значаја за спровођење пројекта изградње станова којима ће се решити стамбено питање одређене рањиве групе. Агенцији је поверено и да учествује у раду свих друштвених институција – домаћих и међународних које се активно баве анализом постојећег стања у стамбеној области и изналажењем мера и трајних решења за превазилажење проблема решавања стамбених потреба најугроженијег становништва. У том смислу, у оквиру својих овлашћења, Агенција предлаже надлежним државним органима одговарајуће акте као правно полазиште конкретних мера и активности које би требало спровести.

Агенција би требало да омогући стварање и одржавање система социјалног становања који ће омогућити да Република, преко општина и градова, изгради одговарајући број станова који ће остати у власништву локалних самоуправа као трајни фонд станова у јавној својини којима ће се задовољавати стамбене потребе становништва који те потребе из друштвено оправданих разлога не може самостално да задовољи на тржишту некретнина.

Да би се то и остварило градови и општине оснивају непрофитне стамбене агенције које би требало да прикупљају податке потребне за израду и утврђивање стамбене политике локалне самоуправе; управљају пројектима изградње станова за издавање у закуп или продају под непрофитним условима; израђују програме за реализацију утврђене стамбене политике; управљају коришћењем и одржавањем станова за социјално становање који се издају под закуп; обављају послове који се односе на избор станова за социјално становање, уговарање закупа и куповине станова у сарадњи са институцијама социјалне заштите и органима локалне самоуправе; развијају нове програме финансирања социјалног становања и подстичу партнерске односе између приватног и јавног сектора и друго.

Средства за оснивање и рад локалних стамбених агенција обезбеђују се из буџета јединице локалне самоуправе по основу прихода од закупа станова из програма социјалног становања и закупа станова у државној својини која користи јединица локалне самоуправе, донација, примања од продаје нефинансијске имовине, кредитних средстава одобрених од стране агенције, примања од задуживања према међународним институцијама за финансирање социјалног становања, сопствених средстава и других извора у складу са законом.

Од локалних стамбених агенција очекује се да обезбеђивањем стамбеног простора по нетржишним условима допринесу решавању стамбеног питања социјално угрожених група и грађана са ниским примањима. Успостављање стамбеног фонда у власништву јединице локалне самоуправе доприноси решавању стамбеног питања за угрожене категорије становништва којима се станови издају у закуп. Основна идеја је да када закупац који користи стан економски ојача, тако да је

у ситуацији да обезбеди себи стан по тржишним условима, престаје му право на закуп стана за социјално становање, а стан који се издаје у закуп се додељује закупцу који испуњава услове, што је све регулисано посебним правилима на основу којих се додељују и користе станови за социјално становање.

Међутим, до половине 2013. године тек у 15 локалних самоуправа основане су локалне стамбене агенције – Београд, Зајечар, Зрењанин, Краљево, Крагујевац, Кикинда, Крушевац, Ниш, Нови Сад, Панчево, Пирот, Смедерево, Смедеревска Паланка, Чачак, Ужице.

У осталим градовима и општинама, питањима социјалног становања се баве јавна комунална предузећа за изградњу и урбанизам, која имају намеру да се трансформишу у градске стамбене агенције – у потпуности или једним својим делом.

Заштитник грађана није водио поступке пред Агенцијом, али из разговора који су представници Заштитника грађана, настојећи да добију информације у вези са проблемима социјалног становања, обавили са директорком и сарадницима Републичке агенције за социјално становање стекао се утисак да ово Владино тело није предузимало активности које би значајно допринеле унапређењу становања Рома.¹¹³ Нешто другачија ситуација је у Београду где је Градска управа у сарадњи са градском Агенцијом за инвестиције и социјално становање, у периоду од 2007. до 2012. године, доделила 68 станова на коришћење ромским породицама.¹¹⁴

Заштитник грађана се са проблемима остваривања права на становање стеченог на основу Закона о социјалном становању, суочио након притужби грађана, међу којима је било Рома, из насеља „Камендин“ у Земуну, на поступање градске управе Града Београда која је због неиспуњавања обавеза из Уговора о коришћењу стана покренула поступак њиховог исељавања. Наиме, Град Београд додељује грађанима на коришћење станове за социјално становање без права откупа. Секретаријат за социјалну заштиту прати да ли су се изменили услови породица које су корисници права на социјално становање и да ли су измирене обавезе према јавним комуналним предузећима и повериоцима који пружају услуге од значаја за одговарајуће становање.

Према сазнањима до којих је Заштитник грађана дошао у поменутом поступку више од тридесет породица је због тога што не измирују дуговања јавним комуналним и другим предузећима изгубило право на социјално становање. Породице које су се притужиле Заштитнику грађана су сиромашне, све су корисници материјалне помоћи и нису стању да плаћају закупнину стана, рачуне за грејање, струју и остале доступне услуге. Шта више, већини од њих Градски секретаријат за социјалну заштиту је преко подручног центра за социјални рад одобрио средства за измирење поменутих дуговања, али су их породице трошиле за исхрану и набавку основних потрошних предмета, тако да ни уз репрограм дуговања нису у стању да измире вишегодишња дуговања која су почетком 2013. године била и неколико стотина хиљада динара. Заштитник грађана је установио да градске службе поступак исељења ових породица нису спровеле у складу са законом и Уговором о закупу тако да су, до отклањања формално-правних пропуста, наставиле са коришћењем станова. Нажалост, основни узрок због којег нису плаћали

113 Изузетак представља поступање Републичке агенције за становање у вези са расељавањем Рома из контејнерских насеља у сеоска домаћинства описано у делу 3.3.3.3.

114 Допис Секретаријата за социјалну заштиту града Београда од 24. октобра 2012. године.

закуп станова и дажбине, сиромаштво није отклоњен. У овом случају Заштитник грађана скреће пажњу на то да повлашћен закуп станова није једини начин социјалног становања. Поједине друштвене групе су толико сиромашне да нису у стању да финансијски издрже минималне закупнине становања и због тога би требало, у складу са овлашћењима које имају, Републичка агенција за социјално становање и локалне агенције социјалног становања да подстичу становање у заштићеним условима намењено најсиромашнијим суграђанима.

4.3.4. Какав начин становања желе Роми

Изузев, назовимо га, „кулског модела“ расељавања који је заснован на пуној интеграцији која има и друштвени и социјално-економски аспект¹¹⁵, остали модели расељавања Рома су засновани на приступу „колективног“ пресељења и просторној сегрегацији. Дуго се веровало да Ромима одговара такав начин решавања стамбених проблема. Међутим, подаци добијени истраживањем Заштитника грађана указују на супротне ставове Рома.

Чак 77,6% испитаника би живело одвојено од својих сународника уколико би им на тај начин стамбено питање било решено.
Само 11,9% испитаника не би пристало на раздвајање од сународника.



У појединим срединама „ромске“ куће се не разликују од кућа неромског становништва, нису просторно одвојене и интегрални су део насеља. Поред описане ситуације

¹¹⁵ Општинске власти у Кули су у сарадњи са Канцеларијом за инклузију Рома Владе АП Војводина раселиле Роме из неусловног насеља у центру општине у село Сивац где су им у различитим деловима насеља купљене куће са окућницама, деца уписана у школе и подстакнуто је њихово економско оснаживање и појачане мере социјалне заштите.

у селу Сивац у општини Кула таква је ситуација и у Књажевцу (насеље Тунел), у Сремској Митровици (насеље Лаћарак), у Инђији. Идентична ситуација је скоро у свим сеоским срединама где ромске куће нису груписане у посебно насеље. Међутим, у доста урбаних средина ромска насеља су дислоцирана на рубним деловима града (Костолац, Пожаревац, Бујановац, Београд, Нови Пазар и друга), или на таквој локацију да су „невидљива“ за остале (насеље „Депонија“ у београдској општини Палилула, неформално насеље „Шангај“ у Новом Саду).

Просторна сегрегација није решење које одговара принципима интеграције, циљевима *Стратегије* и најзад ставовима Рома. Шта више реч је о посебном виду дискриминације. Наиме, већ је речено да већина испитаника у ромским насељима сматра да је решење стамбених питања индивидуално и да га не треба безусловно доводити у везу с принципом „колективног“ пресељења у етнички хомогена насеља. Право на одговарајуће становање је индивидуално и не би га требало нужно доводити у везу са остваривањем истог права припадника једне етничке групе.

4.4. Образовање

Главни налази

Није остварено потпуно укључивање ромске деце у образовни систем и није обезбеђен континуитет у образовању, а постигнућа ученика ромске националности су нижа од постигнућа вршњака других националности.

Није успостављен систем за праћење и извештавање о степену и квалитету образовања Рома и не постоји прецизна евиденција о броју ученика ромске националности у образовном систему.

Нису донети прописи којима се обезбеђују мере афирмативне акције за упис и током школовања ученика ромске националности у средњим школама и јавним факултетима.

Не постоје мере ефикасне подршке ромској породици чија деца су укључена у редовно јавно образовање.

Нису обезбеђени ни кадровски ни програмски услови за организовање наставе предмета Ромски језик са елементима националне културе на начин како је то омогућено ученицима припадницима других националних мањина.

Број асистената за подршку ученицима ромске националности у предшколском и основношколском образовању је далеко мањи од потребног броја асистената. Њихов радноправни статус и радни задаци нису утврђени.

Рад интерресорних комисија и примена Правилника о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику само су делимично допринеле неоснованом упису деце у „специјалне“ школе.

Сегрегација ромске деце у образовању је и даље присутна, а у неколико места у школама која су близу ромских насеља уписују се само ученици ромске националности.

Дискриминација ученика ромске националности у образовном систему је још увек изражена.

Препоруке

Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће без одлагања предузети мере које ће обезбедити: пуно укључивања деце ромске националности у образовни систем; континуитет образовања ученика ромске националности; праћење и извештавање о степену и квалитету образовања Рома; боља постигнућа ученика ромске националности; евиденцију ученика ромске националности ради планирања и спровођења мера унапређења положаја ромских ученика у образовном систему.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја, уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права, без одлагања припремиће прописе на основу којих ће се увести мере афирмативне акције које ће се примењивати приликом уписа и током целокупног школовања ученика ромске националности.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће без одлагања утврдити критеријуме на основу којих ће утврдити број асистената за подршку ученицима ромске националности у предшколском и основношколском образовању и утврдиће јасно њихов радно-правни статус и радне задатке.

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике и Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће припремити мере подршке ромским породицама чија деца се школују у јавним школама и факултетима.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће најкасније до 2015. године обезбедити услове за организовање наставе предмета Ромски језик са елементима националне културе на начин како је то прописано законом.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство здравља и Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе уз помоћ Канцеларије за људска и мањинска права предузеће све расположиве мере како би обезбедили: подршку инклузивном образовању; рад интерресорних комисија и пуно примена Правилника о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику; спречили дискриминацију и сегрегацију ученика ромске националности.

4.4.1. Образовање као основа државне стратегије унапређења положаја Рома

Проблеми запошљавања и становања Роми претпостављају проблемима с којима се суочавају у образовању. Заговорницима предрасуде о „зачараним круговима беде“ („сиромашни су зато што су необразовани, а необразовани су јер су сиромашни“) због којих се Роми не могу извући из сиромаштва ова констатација одговара јер терет интеграције усмеравају ка њеном субјекту Ромима. При томе занемарује се чињеница да бројне ромске породице живе у сиромаштву и суочавају се с дискриминацијом. С друге стране, основно образовање је бесплатно, обавезно и доступно већини деце. Трошкови укључивања ромске деце у образовање не оптерећују државни и локалне буџете у мери како то чине мере у свим осталим областима. Међутим, проблеми који прате овај процес су бројни и све их је теже решавати упркос томе што су циљеви стратегије у вези с унапређивањем образовања Рома:

- доступност обавезног образовања и обезбеђивање континуитета у школовању (стварање системских услова, доношење законских прописа за несегрегисано укључивање и континуирано школовање, припрема образовних институција за укључивање Рома у образовање уз систематску подршку Министарства просвете, укључивање Рома у образовање и подршка за континуирано школовање);
- побољшање квалитета образовања (развијање и евалуација образовних програма и приручника, праћење квалитета знања деце, праћење, евалуација и унапређивање квалитета наставног процеса у предшколским, основно школским и средње школским установама, обезбеђивање и усавршавање запослених у образовању за процесе инклузије у образовању);
- развој толеранције и мултикултуралних вредности (развијање осетљивости професионалне јавности и шире заједнице за образовне потребе Рома, развијање образовног окружења заснованог на уважавању различитости и мултикултуралности, десегрегацију, спречавање дискриминације у образовању);
- неговање културног идентитета (формирање стручњака за ромологију, подршка развоју културног идентитета деце, факултативна настава или изборни програм за предмет Ромски језик са елементима националне културе).

Остваривање ових циљева треба постићи мерама правовременог и ефикасног укључивања ромске деце у све видове образовања. *Стратегија* и „Акциони план“ унапређења образовања Рома засновани су на чињеници да су Роми образовно и просветно најугроженија друштвена група и подацима из Пописа спроведеног 2002. године по којима 61% није имало завршену основну школу, 29% је имало основно школско образовање, 7,8 % средњошколско, а само 0,3 % високошколско образовање. С обзиром на ове податке, а и на стање сиромаштва у којем се налази велики број ромских породица активности које се односе на унапређење образовања имају карактер просвећивања и била су поверене бројним носиоцима – Министарству просвете, Министарству за људска и мањинска права, Министарству културе, Министарству економије и регионалног развоја, Министарству финансија, школским управама, Заводу за унапређење образовања и васпитања, Заводу за вредновање образовања и васпитања, Националном савету ромске националне мањине...

4.4.2. Колико се Рома школује?

Настојећи да сакупи податке о броју ромске деце у школама Заштитник грађана се суочио са неочекиваном препреком. Наиме, у дописима којима је Министарство просвете известило Заштитника грађана о мерама које је предузело у вези с унапређењем образовања Рома нису достављени систематизовани подаци о броју ромских ученика у предшколским установама, основним и средњим школама.¹¹⁶ У фебруару 2012. године на поновни захтев Заштитника грађана Министарство просвете и науке је доставило непрегледну, на енглеском вођену табелу из које се може претпоставити да је у јавним основним школама укупно 7.090 ромске деце, а да их је у предшколским установама 3.482. Табела не садржи информацију о школској години за коју се подаци приказани. Ни у Изјашњењу Министарства Заштитнику грађана од 16. маја 2013. године не спомиње

¹¹⁶ Допис Министарства просвете бр. 614-02-513/2001-02 од 8. јуна 2011. године и Допис Министарства просвете 610-00-00106/2011-06 од 11. маја 2011. године.

се број ученика ромске националности обухваћених основношколским или средњошколским образовањем. У овом извештају изузетак је податак о броју ученика ромске националности уписаних на основу мера афимативне акције. Наиме, Министарство се изјаснило да је школске 2012/2013. године у средње школе у Србији уписано 369 ученика, а на факултете 120 студената ромске националности.

Покрајински секретаријат за образовање, управу и националне заједнице Владе АП Војводине је доставио прецизне табеле које говоре о томе да је само у основним школама у АП Војводина у школској 2009/2010. години уписано 7.874 ромских ученика, а у 2010/11. години 7.393 ученика. Подаци које је доставио Секретаријат су разврстани по окрузима, јединицама локалне самоуправе, школама и разредима.¹¹⁷ Секретаријат је доставио и податак да је у предшколским установама припремну наставу у школској 2009/10. години похађало 736 ромских ученика.

Усвојивши *Страшеију за унапређивање положаја Рома* и „Акциони план“ њеног спровођења Влада Републике Србије је одредила да носилац кључних мера унапређења образовања буде Министарство просвете и науке.¹¹⁸ За остваривање конкретних мера унапређења образовања, попут укључивање ромске деце у предшколско образовање (1.4.1. и 1.4.2), обезбеђивање материјалне подршке ромској деци укљученој у било који вид образовања у јавним предшколским и школским установама (1.4.4.) и друге, **неопходни су подаци о броју корисника**, односно о броју ученика ромске националности који похађају наставу у јавним школама. Интересантно је да поједине школске управе у централној Србији располажу прецизним подацима о броју ромске деце у школама, разредима и одељењима. И школске управе у АП Војводина, које су део јединственог републичког школског система имају такве податке. Министарство просвете и науке, према изјашњењима које је доставио Заштитнику грађана таквим подацима не располаже. Акционим планом Министарство је било обавезно да због остваривања мере 1.1.6. „Стварање системских услова за образовање деце која нису у систему образовања и васпитања“ прикупља податке о деци која нису у систему васпитања и образовања. Податке о спровођењу ове мере водио је Покрајински секретаријат за образовање, управу и националне мањине који је о томе известио Заштитника грађана, али не и Министарство просвете и науке.

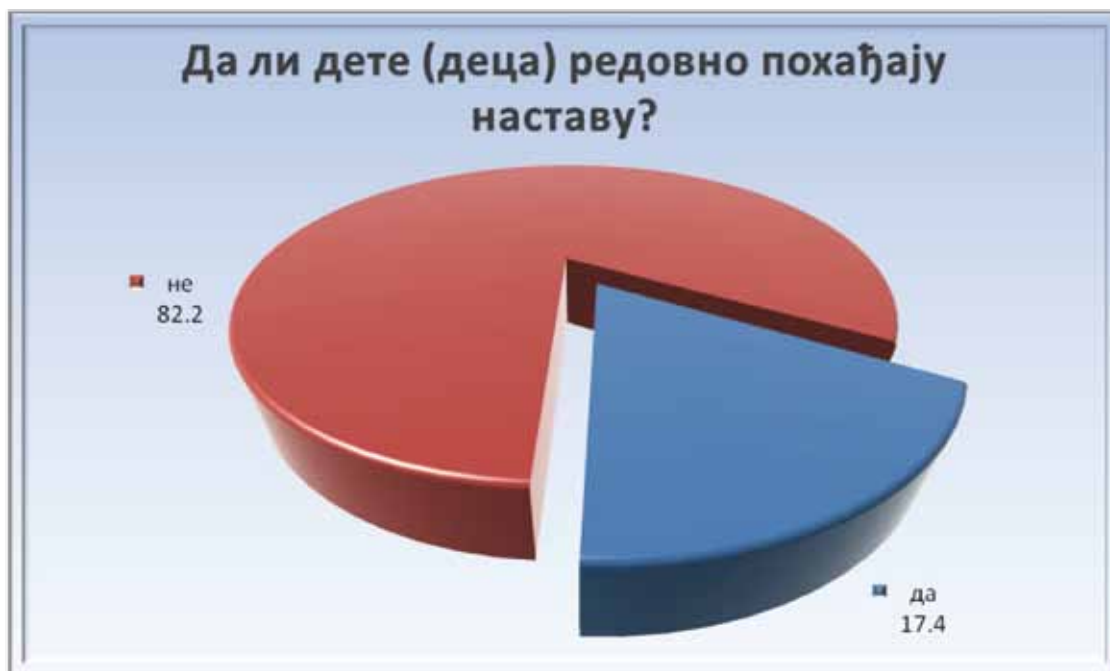
Непостојање таквих података, односно, непрецизни подаци доводе у сумњу позитивне ефекте спроведених мера у образовању. У јавности челници Министарства просвете и науке су више пута указивали на то да је протеклих година уписан значајан број ромске деце у основну школу. Јако је тешко просудити да ли је реч о успеху или не. Прво због тога што је основно образовање обавезно и требало би да су сва деца, без икаквог изузетка, укључена у образовање. Друго, у односу на који број деце се планирају и спроводе мере подршке ромској деци у школовању и оцењује њихов успех. Ако се то чини у односу на претпостављени или непознат број деце која због сиромаштва и стигматизације треба да буду укључена у образовање онда је судбина интеграције неизвесна јер ће она омогућити појединцима да искористе предности које им је систем обезбедио, али не и свима да се укључе у школовање.¹¹⁹

117 Допис Покрајинског секретаријата за образовање, управу и националне заједнице бр. 35/2012. године од 29. фебруара 2012.

118 Према Закону о министарствима из 2012. године те послове обавља Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

119 Узимајући у обзир незваничне процене о бројности ромске популације, основним образовањем би требало да буде обухваћено око 82.000 ромске деце. То значи да би сваке школске године у први

У поступцима које је водио на основу притужби грађана о запостављању ромских ученика у школама и на основу запажања стручњака Заштитника грађана који су разговарали са Ромима у њиховим насељима може се закључити да се један део ромске деце не осећа „пријатно“ међу вршњацима у школи. Чак 82,2% испитаника је изјавило да ромска деца не похађају наставу редовно.



4.4.3. *Предрасуде, сејрејација и дискриминација у образовању*

Сиромаштво је један од разлога због којих се ромска деца суочавају са различитим проблемима током школовања. Стигматизација од ученика осталих националности је честа, како због предрасуда које већина има према Ромима, тако и због сиромаштва које ромску децу видљиво обележава – често су хигијенски запуштена, лоше одевена, а њихова примарна социјализација се одвијала у битно различитим условима од социјализације вршњака из других етничких/социјалних група. Поред тога деца у ромским породицама почињу рано да привређују. Породице су бројне, родитељи су без сигурног извора зараде и опстанак породице зависи од рада сваког члана. Проблем представља и то што се породице у појединим периодима године селе у велике градове, нарочито Београд, где настоје да обезбеде каква таква средства за живот. Иако у организацији школског система постоји начин праћења континуитета школовања деце из таквих породица, он не даје одговарајуће резултате.

Сви ове проблеме, укључујући и предрасуде које припадници других националности имају према Ромима, сажети су у одговору начелника Школске управе у

разред основне школе, требало да буде уписано око 10.000 ромске деце узраста 7 година (*Needs Assessment Study for the Roma Education Fund*, 2004, стр. 4) – Према Сунчица Миловановић Мацура, *Специфични проблеми у образовању ромске деце*.

Новом Пазару, Заштитнику грађана: „Проблеми око едукације ромске деце су исти као и ранијих година, обезбеђени су им сви услови да редовно похађају наставу, али они долазе у школу нередовно што ћете видети из извештаја школа, мере које су предузете и колико им се излазило у сусрет али то једноставно не даје никакве резултате јер они „неће“ да долазе у школу, поготово у овом периоду када како њихови родитељи кажу да иду да раде, сваки час мењају место боравка, и ако доведу дете у школу доведу га у октобру месецу. Школе имају разумевања и излазе им у сусрет (и више него што би требало) не би ли се направио помак, али једноставно нема начина нити имамо такве ингеренције да децу „терамо“ да иду у школу и сакупљамо их испод мостова где бораве.“¹²⁰ Слична запажања Заштитнику грађана су саопштили надлежни у Школској управи за Јужнобачки и Сремски округ који су навели да су школе и центри за социјални рад небрижни у вези с дужношћу да воде рачуна о похађању наставе ромских ученика, а нарочито у случајевима када се они због „микро“ или сезонских миграција исељавају на подручје друге општине или града. Такође, представници ове Школске управе су указали и на то да учитељи, а нарочито наставници не уписују уредно у школске евиденције податке које се односе на специфичне проблеме ромских ученика.¹²¹

Као што је већ поменуто, Заштитник грађана води поступак у вези с остваривањем људских права Рома у насељу „Блажево“ (Нови Пазар) из којег је око осамдесет школске деце у издвојеном одељењу основне школе „Александар Стојановић Лесо“ у Постењу где се поменуто ромско насеље налази. Организовање наставе за ученике у издвојеном одељењу није у складу с принципима инклузивног образовања, али када је реч о овој групи деце требало би узети у обзир и то да им је због изузетно неповољних услова живота, сиромаштва и удаљености редовне школе настава у издвојеном одељењу доступнија.

Деца ромског порекла се често суочавају с проблемом сегрегације и изругивања од остале деце и у таквој социјалној атмосфери лако губе мотив за школовање¹²², а школа постаје препрека њиховој социјализацији. Заштитник грађана је водио више поступака у којима су притужιοци указивали на дискриминацију која је, по правилу, утицала на мотивисаност деце да похађају наставу. У појединим случајевима мотивацију за школовањем губила су и деца чији родитељи су имућнији, али због свог порекла нису били прихваћени од остале деце. Карактеристичан је пример девојчице усвојене од неромске породице у којој су родитељи образовани и релативно имућни. Дискриминација с којом су се суочили због ћеркиног ромског порекла прерасла је у вршњачко насиље и премештање девојчице из једне београдске школе у другу.¹²³

Последњих година уочен је нови вид сегрегације ромске деце у образовању. Наиме након измена Закона о систему образовања и васпитања¹²⁴ којима је омогућено да се родитељи приликом уписа у основну школу опредељују за жељену школу, а не за

120 Допис Школске управе у Новом Пазару од 9. маја 2011. године.

121 Службена белешка бр. 45-873/12 од 22. октобра 2012. године.

122 Када је реч о мотивацији ромских ученика за школовање треба имати у виду и то да деци често недостаје подршка породице које често децу усмеравају ка раном раду „на црно“. Такође, треба имати на уму да ромска деца немају играчке, сликовнице и друге педагошке материјале неопходне за квалитетнији рани развој. Све ово утиче на децу која постају незаинтересована за школу, избегавају обавезе, беже са часова и радије раде него што иду у школу.

123 Предмет Заштитника грађана бр. 14-393/11.

124 „Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 52/11.

школу на територији месне или локалне самоуправе где им је пребивалиште, поспешено је у појединим срединама да родитељи неромског порекла не уписују децу у школе у којима наставу похађа већи број ромских ученика. Од сегрегације ромске деце у посебна одељења, дошло се, у условима инклузивног образовања, до нежељене појаве етнички чистих школа, успостављених, не вољом родитеља ромских ученика да се они образују у посебним школама на ромском, већ на основу етничке дистанце и предрасуда према Ромима. Представници градске управе Града Ниша саопштили су да су ученици Основне школе „Вук Караџић“ искључиво ромске националности. Из Основне школе „Петар Тасић“ у Лесковцу родитељи неромске националности су користећи Законом утврђено право да дете упишу у жељену школу, исписивали децу и уписивали их у друге школе, а разлог томе је био велики број ромске деце из оближње ромске мале уписаних у школу „Петар Тасић“. Последица тога су етнички чиста ромска одељења. Током истраживања представници градских и општинских управа предочили су сарадницима Заштитника грађана да се овакав вид сегрегације наслућује и у школама у Краљеву, школи „Вожд Карађорђе“ у Бујановцу и у београдској општини Палилула Основна школа „Вук Караџић“.

Већина испитаника не препознаје дискриминацију као препреку образовању деце. Проблеме дискриминације и етничке сегрегације деце у образовању уочило је 25,2% испитаника. Међутим, с обзиром на то да 80,2% њихове деце не похађа школу редовно, као и то да на питања која се директно односе на дискриминацију људи одговарају са стидом и намером да прикрију проблеме, може се претпоставити да је проценат деце која осећају проблем сегрегације и дискриминације већи.



Упоредна истраживања упућују на то да ромска деца, без обзира на узраст и пол, просечно постижу нижи успех од остале деце.¹²⁵ Ништа боља ситуација није ни у Србији.

¹²⁵ Резултати пројекта *The Education of Gypsy childhood in Europe* (OPRE ROMA) спроведен у Италији, Француској и Шпанији указује на то да у Француској 95 % интервјуисаних учитеља сматра да њихови ромски ученици имају недовољна постигнућа. У Шпанији, учитељи академска постигнућа својих

Подаци из извештаја „Једнака доступност квалитетног образовања за Роме“¹²⁶ указују на то да су на Националном тестирању ученика трећег разреда основне школе спроведеном на репрезентативном узорку од 5.000 ученика у 113 школа ромски ученици из предмета математика и српски језик показали знатно нижи ниво постигнућа од вршњака. Резултати овог истраживања су показали да 50% ромских ученика у трећем разреду основне школе није усвојило основна знања из математике, а 56% из српског. Деца неромског порекла су постигла боља постигнућа јер свега 11% њих није остварило задовољавајуће из математике, а 14% из српског. То значи да ромски ученици заостају за другим ученицима 2,2 школске године у математици, и 2,6 школске године из српског језика, при чему су у школи просечно провели три године.¹²⁷

У анализи могућих узрока слабијег успеха ромских ученика као главни узрочник се наводи њихово социјално порекло, односно, обнавља се предрасуда о зачараном кругу беде – деца долазе из сиромашних породица, родитељи су им необразовани... У поменутом Извештају стручњаци с правом запажају: „Уколико је нижи социјални и образовни статус породице ученика једини узрок школског неуспеха, онда би требало да и неромски ученици сличног порекла имају слабији успех. У том случају, то би значило да школе пружају исти ниво квалитета образовања свим ученицима, и да не доприносе постојећем јазу између ромских и неромских ученика у школском постигнућу. Међутим, анализа постигнућа ромских и неромских ученика са сличним социо-економским пореклом, показује да разлика у постигнућима ипак постоји – ромски ученици имају слабије резултате на стандардизованим тестовима од неромских сличног социјалног порекла. Другим речима, разлике у постигнућима се не могу објаснити само социо-економским факторима, већ један део објашњења зашто ромска деца постижу слабије резултате могуће лежи и у нижем квалитету образовања за ромску децу у основним школама. Нижи квалитет образовања овде значи другачије ставове наставника према ромским у односу на неромске ученике, на пример тако што се снижавају очекивања за ромске ученике. Самим тим они добијају мање подршке и подстицаја од својих наставника, па и нижа постигнућа.“¹²⁸

Институционалне могућности за превазилажење ових проблема требало би тражити како у обуци наставника, афирмацији интеркултуралног образовања,

ромских ученика оцењују просечном оценом 4,3 (на скали до 10), за разлику од просечне оценом за неромске ученике од 6,9. Однос између школског успеха и узраста ученика је обрнуто пропорционалан: што старији ученик, то гори успех. (Према: Сунчица Миловановић Мацура, *Исцо*)

126 *Једнака доступност квалитетног образовања за Роме* је извештај ЕУМАР-а (Програм мониторинга и заступања Европске уније Института за отворено друштво) који између осталог, садржи податке о кључним образовним индикаторима ромске популације. Извештај има за циљ да подржи циљеве „Декаде инклузије Рома 2005–2015“ у области образовања и да установи оквир за редовно праћење у свим областима „Декаде“.

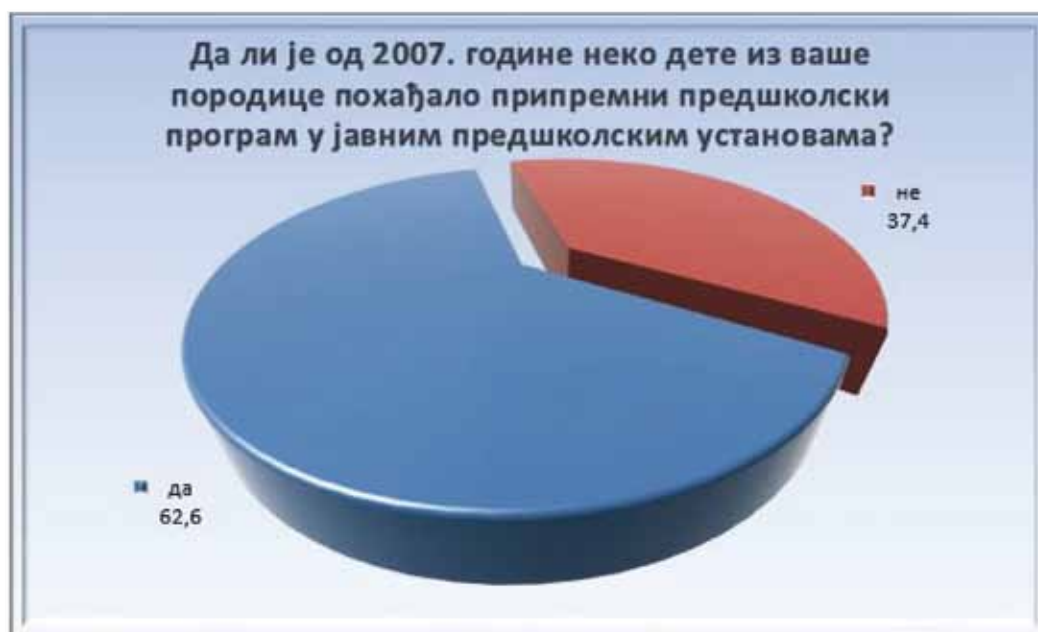
127 Треба указати и на податак да на крају школске године, већина ромских ученика има најнижу пролазну оценом (2), а само 5–10 % ромских ученика има одличну оценом (5), за разлику од преко 40 % неромских ученика који добијају ову оценом у прва три разреда из оба предмета. Поред тога, 7–11% ромских ученика добија недовољну оценом (1) из српског језика на крају године, односно 10–14% ромских ученика добија недовољну оценом из математике, док међу неромским ученицима има мање од 1% оних који добијају јединицу на крају школске године.

128 О томе да је цитиран став заснован на реалном сагледавању проблема школовања ромске деце говоре и подаци о броју ученика који су ранијих година понављали разред – 2007. године, стопа понављања у прва три разреда основне школе била је код ромских ученика 11%, а за ученике других националности она је збирно била око 1%.

елиминисању предрасуда и доследној борби против дискриминације, тако и у **примени Акционог плана, односно *Сјрашџеијом* предвиђених мера.**

Акциони план у области унапређења образовања Рома предвиђа и подстицање укључивања ромске деце у предшколско образовање (1.4.1). Поред тога Законом о предшколском васпитању и образовању¹²⁹ одређено је да је припремни предшколски програм део редовног програма предшколске установе или школе за сву децу без разлике да ли су корисници услуга предшколских установа или не. Јединица локалне самоуправе је дужна да води евиденцију и да обавештава предшколску установу, односно школу и родитеља о деци која су стасала за похађање припремног школског програма најкасније до 1. априла текуће године за наредну годину (члан 23). Родитељ је дужан да упише дете у предшколску установу, односно школу, ради похађања припремног предшколског програма, у складу са Законом, а надлежни орган јединице локалне самоуправе има обавезу да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка против родитеља, односно старатеља, чије дете није благовремено уписано, односно које не похађа припремни предшколски програм, најкасније у року од 15 дана од дана када је о томе обавештен. За децу која прелазе у другу предшколску установу, предшколска установа у којој је почео програм припремне наставе припрема и даје преводницу у року од седам дана од дана пријема обавештења о упису детета у другу предшколску установу, односно школу. Предшколска установа, односно, школа у коју дете прелази, дужна је да у року од седам дана од дана пријема преводнице, обавести предшколску установу, односно школу, из које се дете исписало, да је примила преводницу.

Дакле Закон је предвидео обавезну припремну наставу у предшколским установама и утврдио обавезу јавних институција и родитеља у вези с праћењем укључивања деце у припремну предшколску наставу. Истраживањем Заштитника грађана утврђено је да је 2007. године 62,6% деце испитаника похађало припремни школски програм у јавним установама.



„Истраживањем“ је утврђено да се, упркос томе што су Акционим планом предвиђене, Министарство просвете и јединице локалне самоуправе не спроводе

¹²⁹ „Службени гласник РС“, бр. 18/10.

организоване и сталне кампање за укључивање ромске деце у предшколско и основношколско образовање, али и то да Министарство штампа брошуре и обавештења о упису деце у школе. Спорадичне кампање спроводе невладине организације, а нарочито успешно у томе су Едукативни центар Рома у Суботици и Едукативни центар у Пироту.

Податак о броју ромске деце која уписују предшколску наставу треба користити с резервом јер и деца у овом узрасту напуштају школовање као и основношколци. Често, је социјални мотив и елементарно збрињавање деце, мотив сиромашних родитеља да упишу децу у предшколске припремне програме. Међутим, званичних података о ромској деци обухваћеној предшколским васпитањем не постоје. Невладине организације, попут Едукативног центра Рома из Суботице¹³⁰ воде уредну базу података о броју деце предшколског узраста. Делимичне податке имају и поједине локалне управе – у Београду, Градска управа преко Секретаријата за социјалну заштиту води евиденцију о броју предшколске деце у пет београдских насеља расељени испод моста „Газела“¹³¹.

Међутим, евиденцију о броју предшколске деце у предшколском образовању јединице локалних самоуправа не воде, а као разлог томе истичу неизјашњавање родитеља о националној припадности или правне препреке које их онемогућавају да такве податке прикупљају.

Истраживање Заштитника грађана је показало да међу 500 испитаника њих 85,1% има једно дете узраста за предшколску наставу, да њих 7,5% има двоје деце тог узраста, да 3,0% има троје, односно четворо деце предшколског узраста, а 1,5% седморо и више деце.



130 Разговор са представницима Едукативног центра Рома у Суботици 17. октобра 2011. године

131 Разговор са представницима Секретаријата за социјалну заштиту Градске управе Града Београда 21. децембра 2011. године

Најзад, упркос томе што је чланом 46. Закона о предшколском образовању прописано да педагошки асистент пружа помоћ и додатну подршку деци, та подршка углавном изостаје. Током истраживања утврђено је да већина предшколских установа нема ангажованог педагошког асистента, а у предшколским установама у којима су ангажовани то је учињено само захваљујући разумевању локалних управа или да су у појединим предшколским установама ангажована лица добром вољом јединица локалне самоуправе за помоћ ромским ученицима¹³².

4.4.4. Неосновано упућивање ромске деце на школовање у „специјалним“ школама¹³³

Лоша постигнућа у настави, језичке баријере, непохађање припремног предшколског програма, али и предрасуде и дискриминација дуго су била узрок недозвољене и непожељне сегрегације ромске деце у други тип школа – „специјалне школе“ и школе за образовање одраслих. Најчешће ромска деца су оцењивана неспособном да прате наставу у редовним основним школама и упућивала се у средине у којима су додатно губили мотивацију за школовањем.

Законом о основама система образовања и васпитања из 2009. године уведено је инклузивно образовање за сву децу¹³⁴ и за разлику од претходног Закона не помиње се могућност оснивања специјалних одељења у редовним школама. Подршка деци током школовања је обезбеђена у редовним, типичним школама у складу са потребама и проценом интересорне комисије и инклузивног тима школе, а са ученицима којима је потребна додатна подршка ради индивидуално или групно.

„Специјалне школе“ и према новом Закону, настављају са радом с тим што је њихова улога намењена образовању деце са тежом и вишеструком ометеношћу, за коју интересорна комисија својом стручном проценом установи да не могу да се школују у редовној школи, и уз обавезну сагласност родитеља.

У току истраживања, а на основу разговора са родитељима ромске националности утврђено је да је, упркос томе што опада број деце у „специјалним школама“, њихов број још увек велики, као и број ромске деце која се пребацују из редовних у такозване „специјалне школе“.

Родитељи ромске деце често сами уписују децу у „специјалне школе“ јер су сиромашни, а у специјалним школама деца добијају бесплатну одећу и обућу, као и

132 У предшколској установи у селу Торњош, општина Сента, где је и највећа концентрација ромског становништва на територији општине, ангажована је педагошка асистенткиња, чији се рад третира као стручна пракса, а финансира јединица локалне самоуправе. У Бору педагошки асистент у предшколској установи нема решен радни статус тако да не прима редовну накнаду за посао који обавља.

133 Термин „специјална школа“ је превазиђен у правном речнику у Србији. Уместо тог термина користи се термин основна школа за образовање ученика са сметњама у развоју (члан 27. Закона о систему образовања и васпитања). У Извештају омбудсмана користи се ранији термин јер јасније указује на проблеме уписа ромске деце у „нетипичне“ школе.

134 Закони који се баве појединим нивоима образовања усклађени су или ће бити усклађени са овим принципом.

уџбенике.¹³⁵ Међутим, деци која заврше „специјалну школу“ ограничен је избор даљег школовања, чиме је угрожена њихова пуна интеграција.

У „специјалној школи“ у Бору, у 2011/2012. школској години, од укупно сто тридесет ученика сто десет је било ромске националности. Према речима педагошких асистенткиња већина њих је способна да похађа наставу у редовној основној школи. Школске 2011/2012. године петнаесторо деце ромске националности је уписано у „специјалну основну школу“, а неколико ученика старијих разреда, такође Рома, је прешло из редовне у „специјалну основну школу“. Деца нису имала мишљење интерресорне комисије.

Изјашњења које су Заштитнику грађана послата из „специјалних школа“ или школа за основно и средње образовање су садржајно различита и указују на то да се у појединим школама води рачуна о примени Закона и принципа инклузивног образовања, а да у појединим то није случај. У изјашњењу Школе за основно и средње образовање „Милан Петровић“ из Новог Сада, која се бави образовањем и рехабилитацијом деце, младих и одраслих, наведено је да је у последње три школске године у ову школу уписано тринаест ромских ученика, а да су у истом периоду два ученика ромске националности пребачена из редовних школа у ту школу.¹³⁶ Већи број ученика ромске националности ова школа има у дислоцираним одељењима за које се настава организује у локалним основним школама. У дислоцираном одељењу Школе у Новом Саду (Браће Рибникар 2) је четрдесет шест или 18% ромских ученика, а у одељењима у Беочину, Ковиљу, Каћу, Кисачу, Шајкашу, Бачком Јарку, Сиригу, Сремским Карловцима, Шангају и Мошорину је тридесет осам или 37% ромских ђака. Упис у Школу је могућ искључиво на основу мишљења лекара, а за свако дете се осмишљава индивидуалан план рада који има за циљ да развије све потенцијале детета. Током текуће школске године осмишљен је индивидуални образовни план за четрнаесторо ромских ученика од чега њих седам има вишеструке сметње, а за шездесет осам ученика који су се изјаснили да желе да слушају предмет „Ромски језик са елементима националне културе“ организована је настава.

У школи истог типа у Вршцу „Јелена Варјашки“ школске 2009/10. године је уписано двадесет три ученика, 2010/2011. двадесет један, а 2011/2012. двадесет ромских ученика. У истом периоду из редовних школа у Школу за основно и средње образовање пребачена су два ученика ромске националности.¹³⁷ У специјалној школи са домом ученика „Бубањ“ у Нишу је око 30% ромских ученика, углавном са оштећеним слухом, али према изјашњењу директорке школе тај број би требало да буде већи јер су нека деца напустила школовање. У Изјашњењу ове школе се не наводи да ли су деца имала извештаје лекара и мишљење интерресорне комисије приликом уписа, али се указује на активности које је школа предузимала у вези с обавештавањем родитеља Рома у вези с уписом у специјалну школу.¹³⁸

Смањење броја ученика ромске националности у „специјалним“ школама је постигнуто захваљујући образовној реформи која је опредељена за инклузивно образовање и подршку ученику/детету у том процесу. Међутим, проблеми који се јављају на почетку тог процеса указују на то да многа деца могу остати ускраћена за равноправно

135 Према информацијама које су прикупили стручњаци Заштитника грађана запослени у специјалним школама, у страху да ће због недовољног броја ученика школе бити угашене, организују неформалне кампање у којима подстичу ромске родитеље да уписују децу у специјалне школе.

136 Допис Школе за основно и средње образовање „Милан Петровић“, бр. 249 од 7. марта 2012.

137 Допис Школе за основно и средње образовање „Јелена Варјашки“, бр. 39 од 6. марта 2012.

138 Допис Школе „Бубањ“ Ниш, бр. 83/1 од 7. марта 2012.

образовање, а тиме и за шансу за равноправно социјално укључивање, због недоследне примене закона и непостојања одговарајуће подршке у јавној (локалној) управи.

Наиме, *Правилником о годашњој образовној, здравственој и социјалној подршци деце и ученику*¹³⁹ уређени су услови за процену потреба пружања додатне образовне, здравствене и социјалне подршке детету и ученику и утврђено је да процену за помоћи, на основу целовитог индивидуализованог приступа, заснованог на једнаким могућностима и сагледавања потреба детета врше интерресорне комисије. Додатна помоћ обезбеђује се, без дискриминације, сваком детету из осетљивих група којем је, због социјалне ускраћености, тешкоћа у учењу или због сметњи у развоју, инвалидитета отежано друштвено укључивање. Члан 4. *Правилника* уређује да се процена врши искључиво ради сагледавања потреба детета како би му се у складу са законом обезбедила одговарајућа подршка. За ученике ромске националности који због сиромаштва и језичких баријера нису у примарној друштвеној групи остварили социјализацију која им омогућава једнаке шансе у образовном процесу важна је подршка јер им омогућава да постигну боље исходе у настави (индивидуални образовни план, педагошки асистент, брже савлађивање језика наставе), али и учини им цео процес доступним (едукација и сензибилизација наставника и других стручњака и запослених у школи, сензибилизација вршњака, набавка средстава – учила, књига, продужени боравак, превоз, исхрана у школи, обезбеђивање одеће и обуће).

Заштитник грађана је спровео бројне поступке контроле законитости и правилности рада, на основу којих је, уважавајући и мишљења контролисаних органа саопштених на састанцима у Београду 18. септембра 2012. и у Суботици 24. септембра 2012. године, упутио Препоруку¹⁴⁰ Министарству просвете, науке и технолошког развоја, Министарству рада, запошљавања и социјалне политике и Министарству здравља којом их је, поред осталог, упутио да „детаљно уреде и дефинишу мере додатне подршке које захтевају додатна финансијска средства, начин њиховог остваривања и финансирања, органе надлежне за обезбеђивање препоручених мера, њихове обавезе и одговорности и механизам контроле спровођења мера подршке; да обезбеде правовремено и ефикасно поступање органа надлежних за остваривање мере додатне подршке по мишљењу интерресорне комисије; да детаљно уреде поступак процене потреба детета на начин који обезбеђује целовиту и свеобухватну процену детета, његовог породичног окружења, капацитета установе образовања и васпитања коју дете похађа или ће похађати и друштвене заједнице у којој дете живи; пропишу правила рада интерресорних комисија на начин који гарантује благовременост, ефикасност, законитост, стручност и континуитет у поступцима процене потреба детета и праћења ефеката предложених мера додатне подршке; утврде правни оквир за финансирање рада интерресорних комисија; утврде критеријуме за избор чланова интерресорне комисије и њихову одговорност за стручан, правилан и законит рад; утврде разлоге за разрешење сталних чланова интерресорних комисија и уреде поступак разрешења; успоставе адекватне и објективне механизме контроле рада интерресорних комисија“.

Изричући ову Препоруку Заштитник грађана је имао у виду да су интерресорне комисије *прва станица* на путу инклузивног образовања деце којој је потребна додатна подршка која превазилази капацитете породице и установе образовања и васпитања.

139 „Службени гласник РС“, бр. 63/10.

140 Препорука Заштитника грађана, бр. 14-2755/12 од 6. децембра 2012.

Предрасуде, стереотипи и стигматизација деце од стране чланова интерресорне комисије обезвређују рад тог тела, које је и уведено у правни систем ради спречавања искључивања, стигматизације и дискриминације деце којој је потребна додатна подршка ради укључивања у друштво. Од чланова интерресорне комисије, као особа које непосредно трасирају образовни пут детета, очекује се не само одговарајуће стручно знање, већ и одговарајуће знање о инклузивном образовању, уважавање права сваког детета на образовање под једнаким условима и у складу са дететовим развојним могућностима, недискриминативан и подржавајући однос према деци и поштовање закона.

Целовит поступак процене потреба детета за пружањем додатне подршке подразумева да се способности детета не цене изоловано од дететовог окружења. Дужност је интерресорне комисије да процени не само индивидуалне карактеристике и способности детета, већ и услове у дететовој породици, услове у школи коју дете похађа или ће похађати и карактеристике ширег дететовог окружења. Ангажовању додатних мера подршке треба да претходи искоришћавање постојећих ресурса, а за то је неопходна свеобухватна процене постојећих, а неискоришћених извора подршке за дете.

4.4.5. Језик школовања

Препрека успешном образовању ромских ученика је и језик школовања. Према истраживању Заштитника грађана 95,3% деце испитаника се школује на српском, 1,7% на ромском, а 3% двојезично.



Међутим, многа деца ромске националности, посебно расељена с Косова и Метохије или повратници по основу Уговора о реадмисији, укључују се у основно образовање са недовољним познавањем српског језика као нематерњег језика. Карактеристичан случај уочен током истраживања Заштитника грађана на територији АП Војводине, је образовање Рома у општини Сента. У национално мешовитој средини¹⁴¹, образовање се у већини школа одвија на мађарском, тако да се и Роми образују на

¹⁴¹ Према Попису становништва из 2002. године у општини Сента 81% становништва чине Мађари, 9% Роми и 10% чини остало становништво.

мађарском језику.¹⁴² Као последица таквог стања у образовању је да Роми не уче и не говоре српски. У Кули, у ОШ и гимназији „Петро Кузмјак“ у Руском Крстуру наставу похађа двадесет ученика ромске националности, а настава се изводи на русинском језику. У највећем броју школа коју похађају ромски ученици настава је на српском језику, док је у другим школама настава на мађарском, румунском.

Уз све остале препреке, ова додатно смањује шансе ромским ученицима на добар исход школовања. Расправа о увођењу наставе на ромском, у нашој јавности, води се скоро три деценије и имала је више фаза од којих је свака окончава истим објашњењем – ромски не може бити уведен у образовни систем јер тај језик није стандардизован. Међутим, одлуком Светског конгреса Рома из 1994. године усвојена је стандардни, књижевни језик Рома. Национални савет ромске националне мањине у Србији је наводно 2011. године донео Одлуку којом је усвојио варијанту језика, која се службено користи у Савету Европе и у комуникацији европских институција, прихватио као књижевну за Роме у Србији. У пракси Роми у Србији најчешће говоре три дијалекта – арлијски, беаш и гурбетски. Настава предмета „Ромски језик с елементима националне културе“ предаје се као изборни предмет у школама на територији АП Војводина. У 2009/10. школској години у двадесет три школе у дванаест јединица локалне самоуправе шест стотина деведесет шест ђака је похађало овај предмет. Следеће школске године повећао се број школа у којима је организована настава ромског језика на четрдесет девет, али је укупан број ученика био мањи – четири стотине осамдесет један. У суседној Мађарској ромски ученици могу да конкуришу да похађају наставу у школама, основним и гимназији, где се настава организује на ромском (беаш и ловарски дијалекат) и на мађарском. Специфичност ових школа међу којима се истиче „Ганди“ гимназија у Печују је у томе што имају и образовну и социјалну функцију, што обезбеђују континуитет у образовању ромске деце и што штите ученички стандард (ученички дом, исхрана, путни трошкови за посете породици...). Проблем је што се овакав начин школовања не остварује на основу инклузивног принципа, већ ексклузивног права националних мањина да се школују на свом језику.

Принцип инклузије у образовању националних мањина у Србији, у смислу образовања на српском или на другим језицима у школама у којима се настава организује на језику националне мањине примењује се само у случају Рома. Остале националне мањине имају могућности да организују наставу потпуно на свом језику, двојезично или кроз учење предмета „Језик националне мањине с елементима националне културе.“¹⁴³ Ромима је омогућено и то само на територији АП Војводина да као изборни предмет

142 У ОШ *Сџеван Сремац* у Сенти и издвојеним одељењима основну школу похађа 81 ученик ромске националности, од којих наставу на мађарском похађа њих 71.

143 Устав Републике Србије гарантује припадницима националних мањина образовање на свом језику на тај начин што прописује да припадници националних мањина имају право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина (члан 79). Наведена уставна одредба разрађена је Законом о основама система образовања и васпитања који прописује да се образовно-васпитни рад остварује се на српском језику (став 1), док у ставу 2. прописује да за припаднике националне мањине образовно-васпитни рад остварује се на матерњем језику. Изузетно он може да се остварује и двојезично или на српском језику, у складу са посебним законом. Закон о заштити слобода и права националних мањина између осталог прописује да припадници националних мањина имају право на васпитање и образовање на свом језику у институцијама предшколског, основног и средњег васпитања и образовања (члан 13. став 1).

уче „Ромски језик с елементима националне културе“. Деценијама се заговарао модел компензаторног програма у образовању Рома који је подразумевао да ромска деца у алтернативним предшколским установама уче српски и на тај начин се припреме да лакше савладају градиво у основној школи. Тај модел је касније усвојен и у образовној пракси у јавним школама и према свему описаном није дао резултате на основу којих би могли да закључимо да су основне препреке у образовању ромске деце отклоњене. **Поред тога треба водити рачуна о томе да припадници националних мањина морају да имају једнаке шансе у погледу очувања свог идентитета. Садашњи модел инклузије у образовни систем на српском за Роме и ексклузивног права за остале националне мањине да се образују на својим језицима је основа њихове друштвене неједнакости.** Примера ради у школама у Бујановцу настава се организује на албанском и српском, а Роми могу да одлуче на ком језику ће школовати децу.

Добар, али усамљен пример стварања кадрова за образовање на ромском је иницијатива Канцеларије за инклузију Рома, Владе АПВ и Матице ромске, на основу које је на високој струковној школи за образовање васпитача у Вршцу од школске 2009/2010. године покренут студијски програм за образовање васпитача на ромском језику. Студијски програм траје 3 године. Настава је организована и на српском и ромском језику. Настава за предмете Ромски језик са елементима националне културе, Методика и Практикум одвија се на ромском језику.

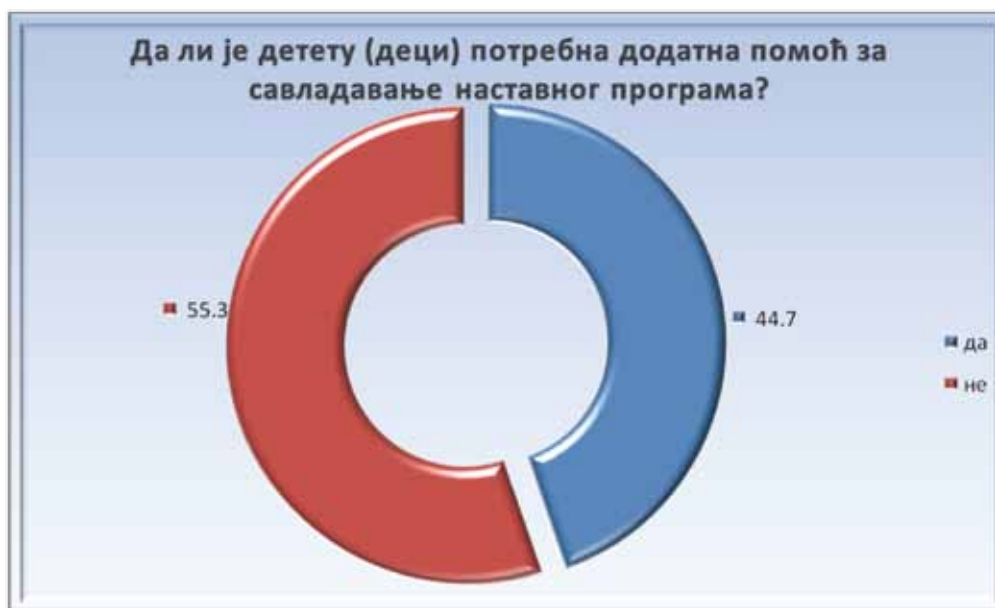
4.4.6. Педагошки асистенти за подршку у настави

Ради укључивања Рома у образовни систем и обезбеђивање континуитета у образовању, Акционим планом у области образовања предвиђено је увођење асистената, сарадника за подршку ромској деци у предшколском и основношколском образовању. Чланом 117. Закона о основама система образовања и васпитања из 2009. године дефинисана је једна нова категорија у систему образовања и васпитања – педагошки асистент.¹⁴⁴

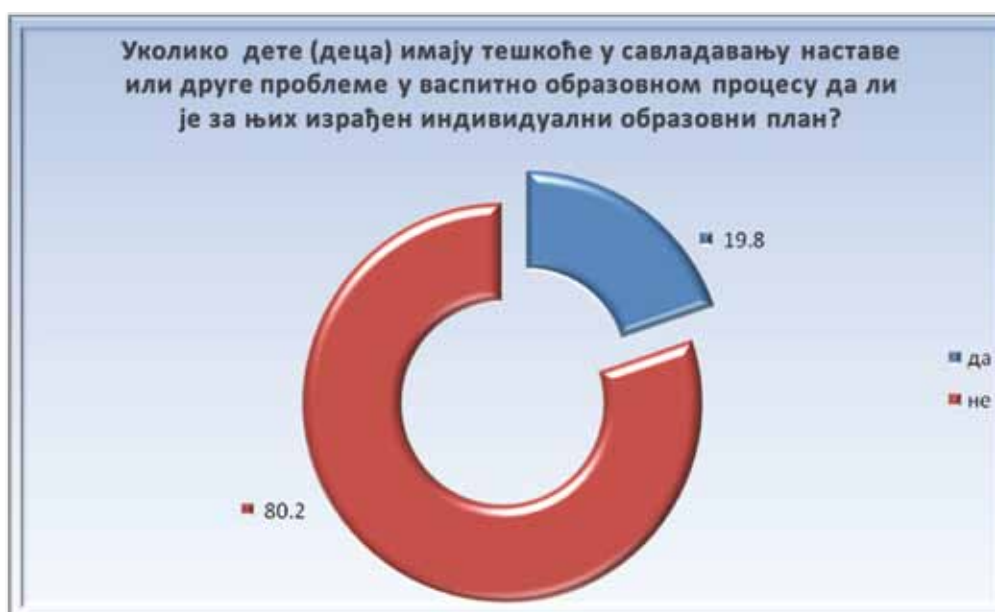
Имајући у виду подршку и помоћ коју пружа ученицима и деци, али и наставницима, васпитачима и стручним сарадницима у циљу унапређења њиховог рада са децом и ученицима, улога педагошких асистената је неспорно значајна у образовном систему. Истраживање Заштитника грађана је посветило пажњу положају и раду педагошких асистената који пружају помоћ ромској деци. Иако међу њима постоје значајне разлике у погледу образовања, мотивације за рад и односа према деци и родитељима, подршка коју пружају ромским ученицима је веома важна за њихово прилагођавање школи, успостављање односа са вршњацима и наставницима и најзад, савладавање градива.

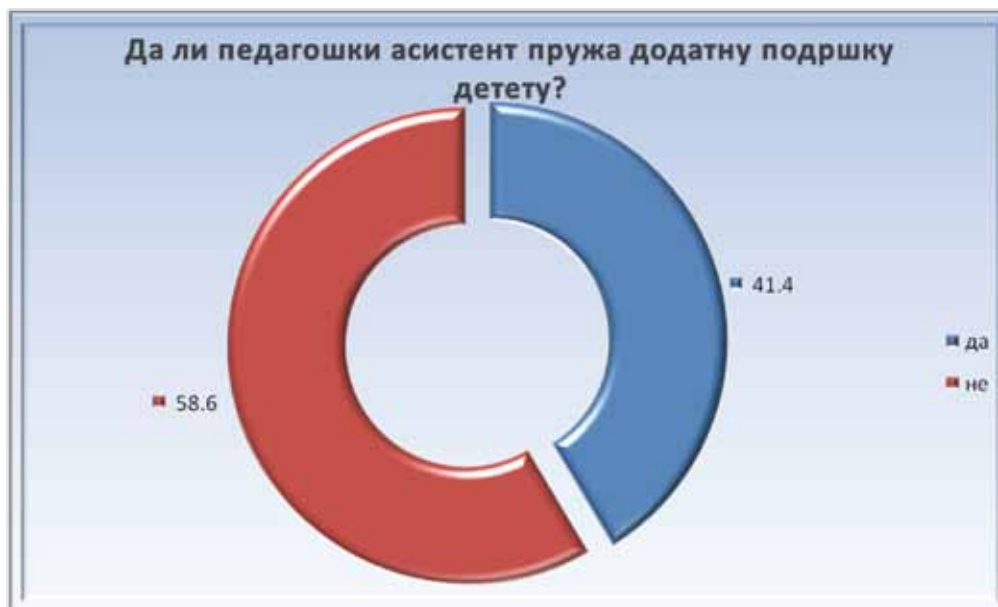
¹⁴⁴ Закон о основама система образовања и васпитања уређује чланом 117. став 3. да педагошки асистент пружа помоћ и додатну подршку деци и ученицима, у складу са њиховим потребама и помоћ наставницима, васпитачима и стручним сарадницима у циљу унапређивања њиховог рада са децом и ученицима којима је потребна додатна образовна подршка. У свом раду остварује сарадњу са родитељима, односно старатељима, а заједно са директором сарађује и са надлежним установама, организацијама, удружењима и јединицом локалне самоуправе. Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 52/11) чланом 132. у ставу 5. уређује да се у поступку избора педагошког асистента прибавља се мишљење надлежног органа јединице локалне самоуправе, а у ставу 6. да за обављање послова педагошког асистента установа са лицем закључује уговор о раду на 12 месеци за сваку школску годину.

Истраживање је показало да 44,7% испитаника сматра да је деци потребна додатна помоћ за савладавање наставног градива.



Испитаници су потврдили налаз Заштитника грађана до којег је дошао водећи поступке према Министарству просвете и науке и школама у вези с остваривањем права на образовање ромских ученика, да се за децу која имају тешкоће у образовању не осмишљава индивидуални образовни план, што је законска обавеза школа. Помоћ коју деца ромске националности добијају најчешће се своди на рад са педагошким асистентима. Међутим, занимљиво је да мање од 50% испитаника мисли да је помоћ асистента видљива и корисна за децу.





Заштитнику грађана није познато да ли су мерене процене успешности рада педагошких асистената, али у школама у којима раде мотивисани и образовани асистенти видљиво је да се деца ромске националности, која због сиромаштва и описаних проблема, имају проблем с прилагођавањем средини и учењем, лакше суочавају са тим проблемима. Више поверења деца и родитељи имају у педагошке асистенте ромске националности с којима лакше остварују контакт. То је потврђено и приликом разговора стручњака Заштитника грађана са наставницима и другим сарадницима у школама – „Доситеј Обрадовић“ и „Душан Радовић“ у Новом Саду.¹⁴⁵

Уважавајући допринос и значај педагошких асистената имају за образовање ромске деце Заштитник грађана је одржао посебан састанак (фокус групу) са двадесет три ромска асистента¹⁴⁶ на којем је потврђено да:

- опис посла и радни задаци педагошког асистента који пружа подршку ромским ученицима нису јасно утврђени;
- не постоје критеријуми на основу којих се одређује број деце са којима асистент може квалитетно да ради.
- радно-правни статус педагошких асистената није дефинисан;
- не постоје критеријуми за избор педагошког асистента који ради са ромском децом.

Истраживањем, а и у разговору с педагошким асистентима потврђено је да је у основним школама у Србији недовољан број педагошких асистената који пружају помоћ ромској деци у савладавању градива и укључивању у образовање. Увидом у документацију коју су Заштитнику грађана доставиле све школске управе уочено је

¹⁴⁵ Службене белешке, 16-2725/11 и 45-873/12.

¹⁴⁶ Састанак са педагошким асистентима одржан је 7. децембра 2011. године. Састанку је присуствовало двадесет троје педагошких асистената из школа за које је током истраживања утврђено да их похађа значајни број ромске деце.

да постоји одређени број школа које немају ангажованог педагошког асистента, а да је у великом броју школа ангажован по један асистент иако школу похађа већи број ученика ромске националности. У општини Костолац, ОШ „Јован Цвијић“ похађа пет стотина тридесет ромских ученика од којих је помоћ асистента потребна за готово све ученике РOME у I, II, V и VIII разреду. У општини Земун, ОШ „Сутјеска“ похађа пет стотина ученика ромске националности, од којих је помоћ потребна за сто осамдесет девет ромских ученика, у општини Прокупље, ОШ „Милић Ракић Мирко“ похађа сто ромских ученика и за све је потребан додатни рад са асистентом. ОШ „Душан Радовић“ у Новом Саду, похађа четири стотине педесет ученика ромске националности од којих је додатни рад потребан за сто осамдесет ученика који већином живе у оближњем ромском насељу „Велики рит“ и углавном су лица интерно расељена са Косова и Метохије и не разумеју и не говоре добро српски језик на којем се одвија настава. ОШ „Вук Караџић“ у Пироту похађа сто шездесет четири ромска ученика од којих седамдесет један ученик има потребу за помоћи. У свакој од побројаних школа ангажован је по један педагошки асистент.

Заштитник грађана уважава чињеницу да Министарство просвете и науке кроз концепт педагошких асистената који пружају помоћ наставницима, васпитачима и стручним сарадницима у ван наставним и наставним активностима као вид додатне подршке деци и ученицима спроводи активности на повећању доступности и јачања инклузивног образовања. Међутим, Заштитник грађана указује на то да је потребно имати у виду све специфичности рада ромских асистената са ромском децом, посебно имајући у виду социјални и културни аспект њиховог положаја, али и то да су језичке препреке и неодговарајућа примарна социјализација међу основним чиниоцима који утичу на просечно лошији успех ромских ученика. Ни етничка дистанца према Ромима није занемарљива, али превазилажењу њених последица може допринети асистент за подршку ромској деци у образовању и њиховом укључивању у школу.

Закон о основама система образовања и васпитања¹⁴⁷ чланом 117. став 3. уводи педагошког асистента као додатну подршку у савладавању градива, али не издваја ромске педагошке асистенте као посебну категорију иако Закон у члану 121. став 8. наводи познавање ромског језика као услов (*Изузетно од става 6. и 7. овог члана наставник и педагошки асистент познавање ромског језика доказује пред комисијом коју образује министар укључујући и предлој националног савета изабраног за ромску националну мањину*). У току Истраживања утврђено је да у већини школа по један педагошки асистент ради са већим бројем ромске деце, а поред тога педагошки асистенти раде и са осталом децом чиме се знатно умањује време и квалитет рада са ромском децом и њиховим родитељима. Чињеница је, потврђена и овај пут, да се велики број Рома суочава са препрекама у остваривању права на образовање од којих већина произилази из сиромаштва, суочавања са дискриминацијом и занемаривања њихових специфичних потреба у школовању.

Према сазнањима Заштитника грађана рад ромских асистената је допринео бољем остваривању права на образовање ромске националне мањине, а њихов рад је од посебног интереса уколико се има у виду значај образовања за свеукупну друштвену интеграцију Рома и *Стратегију* Владе Републике Србије у вези

147 „Службени гласник“, бр. 72/09 и 52/11.

с унапређењем њиховог положаја. Посебно су значајни резултати њиховог рада с родитељима (који често немају свест о значају и вредностима образовања и потреби да деца редовно похађају наставу или праве разлику између деце мушког и женског пола) у погледу права на образовање јер рад са породицама ромских ученика који често долазе из сиромашних средина и имају више тешкоћа у учењу него њихови вршњаци представља основ успешног школовања ове деце.

Као што је речено Заштитник грађана је утврдио да радно-правни статус асистената није дефинисан, да опис посла и радни задаци нису јасно утврђени, да не постоје критеријуми о оптималном и максималном броју деце са којим ће асистент остварити квалитетан рад.

Радно-правни статус педагошких асистената уређен је Законом о основама система образовања и васпитања члановима 66, 77, 117, 121, 122, 132, и чланом 136. Закон у члану 66. став 8. уређује да педагошки асистент учествује у раду васпитно образовног, наставничког, одељенског, педагошког и стручног већа без права одлучивања, а у члану 77. став 6. се уређује да учешће педагошког асистента није обавезно у раду инклузивних тимова (*Тим из сџава 5. овој члана у ђредшколској усџанови чине васџиџаџ, сџручни сараџници, сараџници, родиџељ, односно сџараџељ, а ђо ђоџреби ђеџаџошки асисџенџи и сџручњак ван усџанове, на ђредлој родиџеља*). Заштитник грађана је мишљења да је став и право одлучивања педагошких асистената у стручним већима школа које похађају ромски ученици од велике важности за поштовање принципа да су све установе дужне да се приликом одлучивања о праву детета руководе његовим најбољим интересима. Заштитник грађана посебно истиче чињеницу да се педагошки асистенти према члану 132. став 6. Закона о основа система образовања и васпитања ангажују на период од годину дана (*за обављање ђослова ђеџаџошкој асисџенџа усџанова са лицем закључује уџвор о раду на 12 месеци за сваку школску ђодину*) чиме су доведени у неравноправан положај са осталим запосленима у школи. Посебно је забрињавајућа чињеница, да педагошки асистент имајући у виду његов радно-правни статус нема ефикасан начин да надлежнима укаже на дискриминацију уколико је уочи од стране запослених у школи. Правилником о програму обуке за педагошког асистента („Просветни гласник“ бр. 110-00-242/2010-07) који је на основу члана 21. Закона о основама система образовања и васпитања доноси министар просвете није предвиђен начин пријављивања дискриминације. Такође, према наводима педагошких асистената извештаји о раду се предају само школи, а надлежном Министарству се не доставља извештај иако Правилник у члану 4. став 4. тачка 4. уређује да педагошки асистент *извешџава Минисџарсџво о раду у ђредшколској усџанови, школи, локалној самоуџрави, најмање два ђуџа ђоџишње*.

Статус и рад ромског асистента у настави је несумњиво значајан и препознат је *Сџраџеџиџом за унађреџивање ђоложаја Рома* којом је предвиђено да се:

- створе системски услови за обезбеђивање и контролу квалитета образовања ромских ученика;
- обезбеди образовни програм који прате потребе ромске деце и младих;
- **обезбеди просветни кадар посебно обучен за рад са ромском децом;**
- врате у редовне школе ромска деца која су без основа уписана у специјалне школе;

- систематски мотивишу ромска деца за школовање и образовање и мотивишу ромски родитеље да подржавају образовање своје деце.

Акционим планом за област образовања предвиђен је циљ увођења асистената за подршку ромској деци у предшколским установама и основним школама (1.2.5) за који су надлежни Министарство просвете и науке РС и Завод за унапређење образовања и васпитања. Као мере и активности за спровођење овог циља наведене су измене закона и правилника којима се уређује статус сарадника у образовно-васпитном раду у предшколским установама и основним школама, као и усвојен правилник који уређује статус асистената. У том смислу потребно је уредити радно-правни статус, дефинисати услове запошљавања и опис посла и установити јасне критеријуме за одређивања потребног броја асистената у школама у односу на број ромских ученика, имајући у виду њихове образовне, здравствене и социјалне потребе и њихове најбоље интересе¹⁴⁸.

Настојећи да допринесе унапређењу рада асистената за подршку ромској деци у образовању заштитник грађана је 19. јануара 2012. године дао препоруке Министарству просвете и науке од којег је очекивао да ће:

- установити критеријуме за одређивања потребног броја асистената у школама у односу на број ромских ученика и њихове специфичне потребе;
- обезбедити ангажовање потребног броја асистената за подршку у образовању Рома у школама;
- у складу са *Стратегијом* Владе Републике Србије за унапређивање положаја Рома и Акционог плана за образовање (1.2.5) уреди статус асистената за подршку ромској деци у предшколском и основном образовању, укључујући и њихов радно правни положај, права, обавезе и одговорности по основу рада, обавезно учешће у процесу одлучивања у школама, учешће у школским тимовима за инклузивно образовање и тимовима за заштиту деце од насиља, злостављања и занемаривања, као и надзор и начин усклађивања њиховог рада.¹⁴⁹

Министарство није спровело ову препоруку, а није ни узело у обзир Мишљење Заштитника грађана о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања¹⁵⁰ у којем је нагласио потребу увођења института **асистената за подршку у образовању Рома** у школама које похађају ученици ромске националности. Свој став Заштитник грађана је образложио тиме што се непосредно уверио да се преко педагошких асистената обезбеђује један облик додатне подршке **свој деци**

148 Разматрајући Иницијални извештај Републике Србије о остваривању права детета у Србији, Комитет за права детета упутио је Закључне препоруке у којима се, између осталог, од државе захтева „да хитно и изричито ... ојача напоре за укидање дискриминације и настави са развијањем и спровођењем – у тесној сарадњи са самом ромском заједницом – политика и програма за обезбеђење једнаког приступа културно одговарајућим садржајима, укључујући и предшколско и школско образовање ... и да угради у наставне програме лекције које се односе на историју и културу Рома како би се поспешило разумевање, толеранција и поштовање права Рома у српском друштву и како би се побољшало знање српског језика код ромске деце (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.SRB.CO.1.pdf>)

149 Препорука Заштитника грађана, бр. 16-2725/11-1279 од 19. јануара 2012. године.

150 Мишљење Заштитника грађана, бр. 215-231/13 од 13. маја 2013. године.

и ученицима којима је подршка потребна и тиме се неоспорно спроводе активности на повећању доступности и јачања инклузивног образовања. Нацрт, међутим, сматрао је омбудсман, мора да узме у обзир специфичности рада **ромских асистената са ромском децом**, посебно имајући у виду културолошки аспект, као и чињеницу да је језичка баријера један од основних фактора који утиче на просечно лошији успех ромских ученика. Етничка дистанца већинске популације најизраженија је према Ромима и у том смислу ромски асистент може допринети интеграцији и прилагођавању ромске деце у школи, чиме би се унапредило укључивање Рома у образовни систем, обезбедио континуитет у образовању, спречавало осипање деце из образовног процеса и обезбедило начело једнаког приступа образовању, што је и предвиђено Стратегијом за унапређивање положаја Рома у Републици Србији и Акционим планом.

У поменутом допису од 14. маја 2013. године Министарство просвете, науке и технолошког развоја је обавестило Заштитника грађана да је у образовном систему 175 педагошких асистената за које је спроведена акредитована обука на Универзитету у Крагујевцу, те да ће у наредне две године уз помоћ фондова Европске уније повећати њихов број.

4.4.7. Мере „позитивне дискриминације“ (афирмативне акције)

Акциони план „Стратегије за унапређивање положаја Рома“, настојећи да обезбеди континуитет образовања Ромима у средњим и високим школама, предвиђа и доношење прописа којима би требало да се уреди примена мера афирмативне акције у образовању.

Устав Републике Србије¹⁵¹ у члану 76. став 3. предвиђа да Република Србија може да усвоји посебне прописе и уведе посебне мере у економском, социјалном, културном и политичком животу ради постизања **пуне равноправности** између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају. Поменута одредба Устава је садржана и у *Закону о заштити људских и слобода националних мањина*¹⁵², *Закону о државној управи*¹⁵³ и „Стратегији за унапређивање положаја Рома“¹⁵⁴. *Законом о заштити људских и слобода националних мањина* предвиђена је обавеза органа власти да доносе акте и предузимају мере у циљу поправљања положаја лица која припадају ромској националној мањини (члан 4. став 2). *Законом о државној управи* прописана је обавеза органа државне управе да се старају, у складу с Уставом, законима и другим актима о спровођењу посебних мера ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 5а).

Ратификацијом *Оквирне конвенције за заштиту националних мањина*¹⁵⁵ држава се обавезала да ће, водећи рачуна о посебним условима припадника националних

151 „Службени гласник РС“, бр. 98/06.

152 „Службени лист СРЈ“, бр. 11/02, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/03 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 72/09 – др. закон.

153 „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07.

154 „Службени гласник РС“, бр. 27/09.

155 „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 6/98.

мањина усвојити, где је то потребно одговарајуће мере за унапређење пуне и ефективне равноправности између припадника националне мањине и оних који припадају већини, у свим областима економског, социјалног, политичког и културног живота (члан 4. став 2). Ратификацијом *Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације*¹⁵⁶ држава се обавезала да ће предузети, ако околности то захтевају, у социјалној, економској, културној и осталим областима, посебне и конкретне мере за одговарајуће обезбеђивање развоја или заштите извесних расних група или појединаца који припадају овим групама ради гарантовања под условима једнакости, пуног остварења права човека и основних слобода (члан 2. став 2).

Најзад, *Законом о основама система образовања и васпитања* прописано је да поједина лица или групе лица могу да се упишу у средњу школу под повољнијим условима ради постизања пуне равноправности у стицању образовања, у складу са мерилима и по поступку који пропише министар (члан 99).

Република Србија од 2003. године примењује мере позитивне дискриминације (афирмативне акције) како би се повећала доступност образовних институција и програма ромској популацији кроз преференцијални третман ромских кандидата при упису у средње школе и на факултете чији је оснивач Република Србија. Ове мере се спроводе заједничким активностима органа управе надлежних за послове образовања и људских и мањинских права у сарадњи са Националним саветом ромске националне мањине.

Од почетка примене мера афирмативне акције, стално се повећавао број ромске деце који су уписивали средње школе и факултете.¹⁵⁷ У школској 2011/2012. години на списку Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, који је прослеђен Министарству просвете и науке ради уписа у средње школе било је 380 ученика.¹⁵⁸ школске 2012/2013. године у средње школе је уписано 369 ученика.¹⁵⁹ Академске 2011/2012. године уписано је 154 студената ромске националности ван квоте у прву годину студија на високе школе и факултете чији је оснивач Република Србија, на терет буџета Министарства просвете и науке¹⁶⁰, а следеће године тај број је смањен на 120.¹⁶¹

Запажени резултати у вези с применом мера позитивне дискриминације приликом уписа на факултете и више школе остварени су у АП Војводина. У периоду од 2009. до 2012. године на високим струковним школама чији оснивач је Аутономна покрајина уписано је сто шездесет осам студената ромске националности. На Високој школи струковних студија за образовање васпитача „Михаило Палов“ у Вршцу, у

156 „Службени лист СФРЈ“, бр. 31/67.

157 Према подацима Националног савета ромске националне мањине, школске 2008/2009. године уписано је 185 ученика и 134 студената, школске 2009/2010. године уписано је 235 ученика и 207 студената, школске 2010/2011. године уписано је 295 ученика и 150 студената.

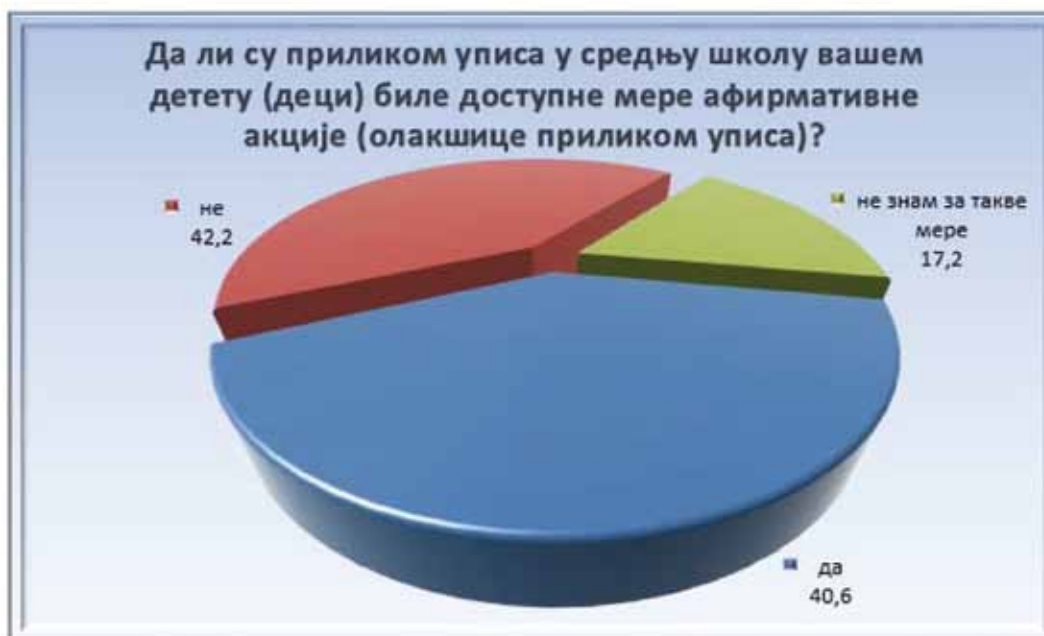
158 Списак ученика ромске националности за упис у средње школе за школску 2011/2012. годину применом мера афирмативне акције бр. 612-00-4/2011-04 од 4. 8. 2012. године.

159 Изјашњење Министарства просвете, науке и технолошког развоја, бр. 06-00-00133/2013-02 од 16. маја 2013.

160 Допис Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, бр. 612-00-4/2011-04 од 7. 9. 2011. године.

161 Изјашњење Министарства просвете, науке и технолошког развоја бр. 06-00-00133/2013-02 од 16. маја 2013.

школској 2011/2012. години, на првој години студирало је петнаест студената који наставу слушају на ромском језику, на другој и на трећој години по осам студената – укупно тридесет један студент који наставу слуша на ромском језику. У истом периоду на факултетима у саставу Универзитета у Новом Саду студирало је укупно 248 студената Рома.



Резултати би сигурно били још бољи да су информације о мерама позитивне дискриминације приликом уписа у средње школе доступније Ромима и да је преференцијални упис деце ромске националности у средње школе и на факултете детаљније правно уређен. Постојеће мере се примењују од случаја до случаја, на интервенцију ромских активиста и појединих државних или покрајинских функционера.¹⁶²

Критеријуми за упис ромских ученика доношени су сваке године, у сарадњи надлежних служби Министарства просвете и науке и Министарства за људска права, и то:

- за средње школе ученик се распоређује у жељену школу на основу испуњене листе жеља у образовни профил за који има до 30 поена мање од просека жељеног образовног профила, с тим што се по једном одељењу једног образовног профила распоређује по један ученик ромске националности;
- за више школе и факултете кандидат ромске националности се уписује на прву годину студија уколико пријемни испит односно испит за проверу склоности и способности положи у прописаном поступку, ако је полагање таквог испита предвиђено конкурсом.

¹⁶² У складу са ранијом праксом и у договору са Министарством просвете и науке, академске 2011/2012. године уписано је 154 студената ромске националности ван квоте у прву годину студија на високе школе и факултете чији је оснивач Република Србија, на терет буџета Министарства просвете и науке.

Пуна сврха мера позитивне дискриминације приликом уписа студената ромске националности на прву годину студија на више школе и факултете универзитета чији је оснивач Република Србија остварује се уколико се обезбеди школовање преко буџета Републике Србије.

Наиме, примена афирмативних мера у области образовања по први пут је уређена чланом 99. Закона о основама система образовања и васпитања који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године. Примена наведене одредбе Закона одложена је за две године, почев од школске 2011/2012. године, сходно члану 177. Међутим, и поред потребе да област примене мера афирмативне акције детаљније уреди, имајући у виду њихову дугогодишњу примену приликом уписа у средње школе, до сада такав подзаконски акт није донет. Члан 171. став 1. Закона прописује да ће министар донети подзаконске акте у року од три године од дана ступања на снагу овог закона, те је вероватно да ће мерила и поступак приликом уписа у средње школе школске 2012/2013. године бити прецизније и детаљније уређени.

Међу проблемима који постоје у вези с применом мера позитивне дискриминације је начин утврђивања националне припадности ђака или студената. У разговору са представницима Националног савета Рома истакнуто је да је примена мера афирмативне акције злоупотребљава од стране ученика и студената, који нису ромске националности¹⁶³ и да би се то спречило потребно је успоставити ефикасан начин провере етничког идентитета пријављених кандидата.

Коришћење мера позитивне дискриминације за Роме приликом уписа у средње и више школе и факултете требало би да подразумева неколико кумулативних фактора – материјално стање, приоритете у образовању ромске заједнице и припадност етничкој заједници. Ови фактори подразумевају то да нису сви Роми сиромашни и да ђаци и студенти чији родитељи могу да плате школовање своје деце не могу користити мере позитивне дискриминације, односно, не могу заузети место у школи или факултету сународнику који због сиромаштва не може да приушти школовање.

Други критеријум подразумева то да Роми као заједница, која је због дуготрајних неповољних услова живота, имају специфичне потребе у образовању, запошљавању, здравственој, социјалној заштити и да се суочавају с дискриминацијом приликом остваривања права. Како би се ти проблеми превазишли у систему већ постоје специфични послови на којима су ангажовани претежно Роми – педагошки асистенти, здравствене медијаторке, ромски координатори. Већина од њих нема потребна стручна знања да би обављали квалитетно послове који су препознати од изузетног значаја и због тога су уведени на основу мера позитивне дискриминације. Због тога један од критеријума приликом утврђивања листе ученика или студената би требало да буду потребе заједнице. У том смислу више студената и ђака ромске националности би се уписивало и школовало за учитеље и наставнике, васпитаче, здравствене раднике, правно-биротехничке послове и друго.

Најзад, трећи критеријум је национална припадност, односно, јасно ромско порекло. Изјашњавање о националној припадности је уставна могућност и подразумева да би ђаци и студенти ромске националности морали да се приликом кандидовања за стипендије изјасне да су ромског етничког порекла. Међутим, с обзиром на то

163 Састанак је одржан у Стручној служби Заштитника грађана 10. фебруара 2012. године.

да је реч о субјективном праву грађана да се изјасни о етничкој припадности тешко је одредити да ли такав кандидат говори истину. Једини критеријум по којем би се могла утврђивати национална припадност јесте то да ли кандидат течно говори неки од дијалеката ромског језика. Ако кандидат говори ромски на нивоу несметане комуникације унутар групе, сиромашан је и при томе се одлучио да се школује за нека од занимања од значаја за ромску популацију сврха мера позитивне дискриминације била би остварена да не постоји већ описан проблем да деца не говор ромски, већ језик народа у чијем окружењу живе, те да се у већини локаних самоуправа настава одвија на српском, албанском, мађарском, русинском, а само у неколико десетина школа и то у АП Војводина се организује учење ромског језика с елементима националне културе. Ефикасна мера позитивне дискриминације би била спроведена уколико би се ромски језик увео у наставу на свим нивоима образовања. На тај начин омогућила би се примена критеријума на основу којег се обезбеђује провера привржености или припадности ромском идентитету и омогућила пуна примена принципа једнакости и инклузивности.

Проблеми у вези с применом мера позитивне дискриминације приликом уписа на више школе и факултете су и то што поједини факултети, позивајући се на аутономију Универзитета, одбијају да упишу студенте ромске националности по повлашћеном поступку. Чини се да је оваква одлука факултета мотивисана чињеницом да се уписом ромских студената по мерама позитивне дискриминације одричу дела прихода. Да би се то превазишло морају се установити јасни принципи на основу којих се мере позитивне дискриминације остварују и на основу њих донети одговарајући прописи. Основно питање је да ли се позитивна дискриминација остварује на основу принципа друштвене солидарности, па се онда терет посебних мера равномерно распоређује или је реч о државном пројекту за који буџет мора да издвоји средства и да обештети носиоце појединих мера. У првом случају то би значило да постоји свест о положају и потребама Рома, да је то код већине других националности препознато као друштвени проблем и да постоји воља да се стање превазиђе на бази солидарне помоћи сиромашним Ромима. Таквих примера има, а Заштитнику грађана је познат пример приватног факултета у Новом Саду, Факултета за европске правно политичке студије, који сваке године без накнаде уписује и школује једног студента ромске националности. У другом случају реч је о томе да држава мора планирати средства за школовање сиромашне деце ромске националности и распоређивати их образовним установама према уписаном броју ђака или студената.

На крају, али не на последњем месту, требало би указати и на **негативне реакције неромског становништва због повлашћеног положаја ромских ученика** и студената. Социјални и економски положај у коме се друштво налази довела је до све већег неразумевања за проблеме других и самим тим неразумевање суштине примене ових мера.¹⁶⁴

164 Приликом рада сарадника Заштитника грађана у ромском насељу у Пироту, које настањују претежно Роми староседеоци, директор Економске школе у Пироту указао је на проблем и незадовољство које код родитеља и деце других националности изазива упис ромске деце путем мера позитивне дискриминације, тврдећи да се не противе њиховом упису, већ да је начин да се ромској деци додаје 30 поена неправичан. Указао је и на то да мере позитивне дискриминације, такве какве су, немају смисла јер већина уписане деце не заврши, односно, напусти школу.

4.5. Здравље Рома

Главни налази

Подзаконским акцима и инструкцијама измењена је суштина афирмативне мере усвојене Законом о социјалној заштити да право на обавезно социјално осигурање „због специфичног начина живота“ остварују лица ромске националности која немају пријављено пребивалиште.

У филијалама Републичког фонда здравствене заштите различито се постоје приликом признавања права на здравствено осигурање прописана чланом 22. ставка 11. Закона о здравственом осигурању.

У домовима здравља се не остварује јуна примарна здравствена заштита Рома, а доступности секундарне и терцијерне здравствене заштите не одговара здравственом стању грађана ромске националности који живе у невољним социјално-економским условима и изложени су ризику од хроничних и других болести.

Нису предузете мере довољне јавне бриге о здрављу Рома на националном, покрајинском и локалном нивоу.

Препоруке

Министарство здравља и Републички фонд здравствене осигурања ће предузети све мере како би обезбедили да филијале Фонда једнако примењују Законом прописано право на обавезно социјално осигурање лица ромске националности која немају пребивалиште.

Министарство здравља ће неоглавно предузети све потребне мере како би прописало и омогућило бољу доступност целокупне здравствене заштите ромском становништву.

Сви носиоци мера друштвене бриге о здрављу ће предузети мере из својих надлежности како би унапредили опште здравље ромског становништва.

Према поменутој скали вредновања личних потреба здравље је за Роме на четвртм месту, после запошљавања, становања и образовања. Међутим, здравље народа је од општег друштвеног интереса и најзначајнији је ресурс друштвеног развоја. Према дефиницији Светске здравствене организације „здравље није само одсуство болести већ и потпуно физичко, психичко и друштвено благостање.“¹⁶⁵

¹⁶⁵ Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 7/71) гарантује „право свакоме на уживање највишег могућег стандарда физичког и менталног здравља“ (члан 12.1), док члан 12.2. набраја „кораке које треба да предузму државе потписнице ... ради достизања пуне реализације овог права“. Поред тога, признаје се право на здравље, између осталог, у члану 5(е)(IV) Међународне конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 31/67) у члановима 11.(1) (ф) и 12. Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације против жена („Службени лист СФРЈ

И у сегменту здравствене заштите и очувања здравља Роми су најугроженија друштвена група.¹⁶⁶

Раније је поменуто да је Влада Републике Србије донела посебне стратегије чије спровођење би требало да обезбеди потпуну и пуну здравствени заштиту становништва. У *Стратегији за унапређење положаја Рома* дати су и подаци као показатељи постојеће ситуације у вези с здрављем Рома и предочени су препоруке и приоритети унапређења здравља ромске популације. Међу општим циљевима *Стратегије* је и унапређење здравственог стања Рома, а да би се то постигло потребно је остварити низ специфичних циљева, поред осталих и утврдити здравственог стања ромске популације, побољшати остваривања права Рома на здравствену заштиту кроз праћење примене Закона о здравственој заштити, побољшати доступност здравствене заштите ромској популацији и унапредити животну окружење ромске заједнице.

Акционим планом за спровођење *Стратегије за унапређивање положаја Рома* дефинишу се циљеви у областима здравствене заштите, мере за њихово остваривање, носиоци мера, показатељи успешности, надлежни органи и друге организације које прате њихово спровођење, као и рокови извршења. Носиоци мера предвиђени Акционим планом из 2009. године били су Министарство здравља, здравствене установе, ромске здравствене медијаторке, Републички завод (сада Фонд) за здравствено осигурање и заводи и институти за јавно здравље у сарадњи са надлежним органима јединица локалне самоуправе.

Акционим планом било је предвиђено да се један од основних циљева *Стратегије* утврђивање здравственог стања ромске популације оствари преко следећих мера: утврђивање индикатора за праћење здравственог стања ромске популације, анализа резултата пројеката за унапређење здравља Рома и периодично спровођење циљаних истраживања о здравственом стању Рома. У циљу побољшања остваривања права Рома на здравствену заштиту кроз праћење примене Закона о здравственој заштити носиоци мера требало је да предузму активности ради решавања личног статуса лица ромске националности како би стекла законски основ за пуно остваривање права, организовања едукације Рома о правима на здравствену заштиту и организовање семинара и радионица за здравствене раднике ради упознавања са специфичним

– Међународни уговори“, бр. 11/81), и у члану 24. *Конвенције о људским правима* („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 15/90 и 2/97). Право на здравље признато је и по *Ревидираној европској социјалној повељи* у члану 11. Комитет Уједињених нација за економска, социјална и културна права констатовао је да државе имају директне обавезе у вези с правом на здравље, као што је гаранција да ће се право реализовати без било какве дискриминације (члан 2(2)) и да државе имају обавезу да предузму кораке (члан 2(1)) у правцу пуне реализације права на највиши могући здравствени стандард. Осим тога, Комитет УН за елиминацију расне дискриминације је у свом *Општем коментару бр. 27* препоручио да државе потписнице „обезбеде Ромима једнаки приступ здравственој заштити и службама социјалне помоћи и елиминишу сваку дискриминаторску праксу против њих у тој области“ (Опште препоруке Комитета за укидање расне дискриминације – 27, 16/08/2000). *Оквирна конвенција за заштити националних мањина* („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 6/98) налаже предузимање одговарајућих мера чији циљ треба да буде пуна равноправност, при чему нарочито треба водити рачуна о посебним условима за припаднике националних мањина.

166 Најчешћа обољења Рома, на основу разговора с испитаницима, су код деце болести „прљавих руку“ и болести респираторних органа, а код одраслих болести срца и крвних судова, шећерна болест, малигне болести, бронхијална астма и болести зависности.

потребама ромске популације, успостављања боље комуникације и разумевања. Као посебан циљ, *Сџраџеџија* дефинише и побољшање доступности здравствене заштите за ромску популацију, ради чије реализације је неопходно да носиоци мера спроведу пројекте за унапређење здравља Рома, којима ће приоритетно извршити обавезну имунизацијом, побољшање репродуктивног здравља, превенција хроничних незаразних обољења, специфична здравствена заштита Рома који се баве сакупљањем секундарних сировина. Ради реализације наведеног циља предвиђено је ангажовање ромских здравствених медијаторки и подршка пројекту „Побољшање нутритивног статуса одојчади и мале деце у ромским насељима, као и организовање рада патронажних сестара у ромским насељима“.

Сџраџеџијом је као специфичан циљ одређено и унапређење животног окружења у ромској заједници који се постиже анализом хигијенско епидемиолошких услова у ромским насељима, давањем предлога и предузимање мера завода за јавно здравље за побољшање услова становања у смислу снабдевања здравствено исправном водом за пиће, правилног одлагања течног и чврстог отпада. Истовремено је предвиђено да су јединице локалне самоуправе у обавези да предузму одређене активности по датим препорукама завода за јавно здравље и по предлозима за неопходна расељавања насеља, у којима су услови изузетно лоши и који не могу бити обухваћени процесом унапређења.

4.5.1. Здравствено осигурање

*Закон о здравственој заштити*¹⁶⁷ – признаје грађанима Републике Србије и другим лицима која имају пребивалиште или боравиште у Републици право на здравствену заштиту, и истовремену их обавезује да чувају и унапређују своје здравље и здравље других грађана (члан 3).

Законом је здравствена заштита одређена као организована и свеобухватна делатност са основним циљем да се оствари највиши могући ниво очувања здравља грађана и породице. Здравствена заштита, у смислу овог закона, обухвата спровођење мера за очување и унапређење здравља грађана, спречавање, сузбијање и рано откривање болести, повреда и других поремећаја здравља и благовремено и ефикасно лечење и рехабилитацију (члан 2).

Здравствена заштита за лица која су обухваћена обавезним здравственим осигурањем обезбеђује се у складу са Законом о здравственом осигурању¹⁶⁸ којим су одређени услови под којим се осигурање остварује и садржај и обим здравствених услуга. **Као посебну категорију Закон одредбама члана 22. став 11. издваја лица ромске националности, која због традиционалног начина живота немају стално пребивалиште, односно боравиште и омогућава им обавезно здравствено осигурање, уколико не испуњавају услове за стицање својства осигураника по другим основама (лично својство – запослење, корисник пензије, или члан породице осигураника).**

Својство осигураног лица утврђује надлежна филијала Републичког фонда за здравствено осигурање, а својство осигураног лица утврђује се само по једном основу

167 „Службени гласник РС“ бр. 107/05 ... 57/11.

168 „Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 57/11.

(члан 111). Лицу којем је признато својство осигураног лица матична филијала издаје прописану исправу о здравственом осигурању – здравствену књижицу, којом се доказује својство осигураног лица (члан 112). Ако матична филијала, за лице за које је поднета пријава на обавезно здравствено осигурање, не призна својство осигураног лица по основу осигурања из поднете пријаве, или ако му то својство призна по неком другом основу, дужна је да о томе донесе решење које доставља подносиоцу пријаве. Матична филијала дужна је да донесе решење о утврђеном својству обавезно осигураног лица или престанку, односно промени у својству обавезно осигураног лица, на захтев осигураног лица или другог надлежног органа (члан 114).

Републички фонд за здравствено осигурање је Правилником о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања¹⁶⁹ омогућио Ромима који до тада нису остваривали право на здравствену заштиту да добију здравствене књижице, испуне минималне услове: да поднесу доказ о пребивалишту или дају изјаву о адреси пребивалишта и изјаву о етничкој припадности. Таква здравствене књижице, одобрава се на основу члана 22. став 1. Закона о здравственом осигурању на период од годину дана. Републички фонд за здравствено осигурање је до 01. новембра 2011. године издао 4.193 здравствених исправа Ромима по овом основу. Највећи број Рома који су уведени у обавезан систем здравственог осигурања по основу националне припадности био је у Филијали Косовска Митровица – 1.176, а најмањи у Филијали Пирот – само једно лице. На територији града Београда укупно 809 лица ромске националности је по овом основу здравствено осигурано, с тим што је највећи број лица у испостави Палилула добило здравствену књижицу – 270, а у испостави Обреновац само једно лице.¹⁷⁰

Повећање броја издатих здравствених књижица Ромима се постепено повећава од доношења Закона о здравственом осигурању и Закона о здравственој заштити 2005. године којима је омогућено проширивање обавезника обавезног здравственог осигурања и на **„лица ромске националности која због традиционалног начина живота немају стално пребивалиште, односно боравиште“**. Примени ове мере позитивне дискриминације и отклањању проблема који су се дешавали у пракси, нарочито приликом давања поменутих изјава, допринела је *Инструкција о примени Закона о здравственом осигурању* коју је донео министар здравља. Њоме су дата упутства да се као доказ могу приложити лична документа која поседују лица која припадају рањивим групама (лична карта, извод из матичне књиге рођених, доказ о држављанству и слично). Поред тога, као доказ може се користити и изјава. У разговору који су стручњаци Заштитника грађана обавили с представницима Републичког фонда здравственог осигурања речено је да је, поред спорадичних проблема у поступцима одлучивања по захтеву за издавање здравствене књижице, успостављени систем несметано функционисао.

169 „Службени гласник РС“, бр. 10/10, 18/10 – испр. и 46/10.

170 Представници Фонда за здравствено осигурање обавестили су Заштитника грађана да је повећан број захтева Рома, који су већ здравствено осигурани, за промену основа осигурања, односно за стицање својства осигураника по основу припадности ромској етничкој групи. Рационално објашњење ове појаве не постоји јер увођење у систем обавезног здравственог осигурања по основу мера позитивне дискриминације могуће је уколико се то право не може остварити по другим основама.

Међутим, Роми су могли несметано да остваре право на здравствено осигурање по основу личне изјаве о месту привременог боравка само у периоду од 17. јула 2010. год. до 01. октобра 2010. године, када је почела да се примењује *Уредба о садржини, обрасцу и начину подношења јединственог пријаве на обавезно социјално осигурање, јединственим методолошким принципима и јединственом кодексу шифара за унос података у Јединствену базу Централног регистра обавезног социјалног осигурања*.¹⁷¹ Влада Републике Србије је Уредбом прописала и доказе на основу којих се утврђује својство осигураника за осигуранике из члана 22. Закона формулацијом¹⁷² којим се од Рома захтева да, поред личне изјаве о националној припадности, доставе и доказ о пријави пребивалишта или личну карту. Према изјашњењима надлежних у Републичком фонду и руководиоца појединих филијала, Уредба је донета након доношења Закона о централном регистру обавезног социјалног осигурања.¹⁷³

Влада Републике Србије је доношењем наведене Уредбе и прописивањем наведених доказа као услова за остваривање здравственог осигурања ускратила право на здравствено осигурање, а самим тим и права на здравствену заштиту великом броју Рома, без личних докумената и пријављеног пребивалишта. Лицима која не поседују лична документа ускраћено је право на здравствено осигурање а самим тим и на пружање здравствених услуга у свим здравственим установама, осим хитне медицинске помоћи. Хитну здравствену заштиту установе су дужне да пруже свим грађанима, без обзира на то да ли имају књижицу, као и да ли је она оверена. Различите препреке на које Роми наилазе у приступу здравственој заштити, међу којима је и непоседовање одговарајућих личних докумената и докумената за здравствену заштиту, неминовно воде ка лошем здравственом статусу. Упркос томе што је Министарство здравља преко здравствених медијаторки успело да обезбеди здравствену заштиту за већи број ромских породица, притужбе које подносе заштитнику грађана указују на то да и даље значајан број грађана из сиромашних ромских породица нема здравствену књижицу.

У Србији живи и значајан број лица ромске националности без сталног места становања који је у трајној потрази за приходима који ће им омогућити преживљавање. Чак и када се дуже задрже у једном месту, настањујући се у нелегалним, неформалним, претежно нехигијенским насељима, они и даље немају могућност да пријаве пребивалиште или боравиште. Очекује се да ће већи део ових лица проблем пријаве

171 „Службени гласник РС“, бр. 54/10.

172 Докази: пријава о пребивалишту или лична карта (уз проверу да лице нема приоритетни основ осигурања по чл. 17. и 23. Закона о здравственом осигурању, односно као члан породице осигураника из чл. 17. и 23. тог закона – да није запослен, да нема приход од делатности ни катастарски приход, нема пензију, инвалиднину, ни новчану накнаду од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање); извод из матичне књиге рођених; потврда лекара о трудноћи; медицинска документација да болује од одређених болести; Уверење старешине манастира или верске заједнице, решење надлежног органа социјалне заштите о материјалном обезбеђењу или сталној новчаној помоћи, доказ да је хранилац породице на одслужењу војног рока и потврда надлежног органа да је лице прималац помоћи, лична изјава да је лице ромске националности, легитимација избеглог или прогнаног лица, за незапослена, избегла и прогнана лица и доказ о висини прихода (у складу са *Правилником о месечном износу прихода као цензусу за стицање својства осигураног лица* („Службени гласник РС“, број 112/06)).

173 „Службени гласник РС“, бр. 30/10 од 7. маја 2010. године.

пребивалишта решити доследном применом Закона о пребивалишту и боравишту грађана¹⁷⁴, којим је омогућено да, уколико немају других могућности, да пребивалиште пријаве на адреси центра за социјални рад.

У складу са тим очекивањима, Републички фонд за здравствено осигурање је 5. фебруара 2013. године упутио филијалама *Инструкцију*¹⁷⁵ о поступању приликом пријаве на здравствено осигурање лица ромске националности. Инструкција је прилагођена изменама решења Уредбе о садржини, обрасцу и начину подношења јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање, јединственим методолошким принципима и јединственом кодексу шифара за унос података у јединствену базу Централног регистра обавезног социјалног осигурања¹⁷⁶ у погледу услова за пријаву лица ромске националности на здравствено осигурање, а која се не могу осигурати по неком другом основу предвиђеним Законом о здравственом осигурању. Инструкцијом Републичког фонда предвиђено је да ће грађани ромске националности својство осигураника пред Фондом моћи да стекну на основу изјаве да су ромске националности и пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад.

Представници Републичког фонда су обавестили заштитника грађана да је последњом *Инструкцијом* Фонд настојао да усагласи прописе у области здравственог осигурања са изменама и допунама Закона о пребивалишту и боравишту грађана и пратећим подзаконским актима – Правилником о обрасцу пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад и Упутством Министарства рада, запошљавања и социјалне политике центрима за социјални рад о поступању приликом пријаве пребивалишта на адреси центра за лица без законског основа становања у Републици Србији. Међутим, у пракси пријава пребивалишта на адреси центара за социјални рад се не остварује ефикасно и тек у септембру 2013. године уз посредовање Заштитника грађана министарства надлежна да уреди поступак пријаве и спроведу Закон о пребивалишту и боравишту су усагласила интерне процедуре и упутства.

У вези с неуједначеним поступањима различитих филијала, чак и испостава у саставу исте филијале, у вези са применом члана 22. став 11. Закона о здравственом осигурању, које је Заштитник грађана утврдио непосредним увидом у рад филијала и испостава, саговорници у Републичком фонду здравственог осигурања су назначили да немају таква сазнања. На примедбу Заштитника грађана да поједине филијале не издају здравствене књижице по основу изјаве, као што је случај у Краљеву, представници Фонда нису располагали таквом информацијом, јер нису примили ни једну пријаву која се односи на остваривање права Рома на здравствено осигурање. Такође, нису располагали ни информацијама о различитим поступањем испостава филијала у београдским општинама Палилула и Звездара. Међутим, након тога што су стручњаци Заштитника грађана објаснили пример, односно случај да Роми који живе у насељу „Мали Лесковац“ на општини Палилула добијају здравствену књижицу на основу изјаве, а Роми који живи три стотине метара даље у „Орловском насељу“, на општини Звездара то не могу представници Фонда су објаснили „*различитошћу људи који су на челу испостава*“.

174 „Службени гласник РС“, бр. 87/11.

175 Инструкција Републичког фонда здравственог осигурања у вези са пријавом на осигурање лица ромске националности, 02/1 број: 450-576/13 од 5. фебруара 2013.

176 „Службени гласник РС“, бр. 124 од 29. децембра 2012.

Током истраживања Заштитника грађана уочени су други проблеми које би Фонд планирањем, анализом постојеће праксе и доношењем одговарајућих мера и прописа могао да смањи. Наиме, с обзиром на законску обавезу¹⁷⁷ да се здравствена заштита за лица која су обухваћена обавезним здравственим осигурањем (међу којима су и лица ромске националности), обезбеђује из средстава обавезног осигурања, неопходно је сагледати да ли су обезбеђена средства истовремено и довољна за ове намене. Наиме, у буџету Републике обезбеђују се средства за уплату доприноса за обавезно здравствено осигурање за ова лица у динарској противвредности од пет евра по осигураннику, што је нереално низак износ.

Проблем представља и то да Фонд није примио ни једну притужбу Рома због неостваривања права на здравствено осигурање, чак ни један жалбени поступак није инициран из ових разлога. Разлог томе, није потпун обухват Рома у систему здравствене заштите већ у чињеници да Роми писани захтев за остваривање права на здравствено осигурање неће ни поднети уколико им службеник филијале претходно да обавештење да на то нема право. Ако нема писаних захтева нема ни одбијајућих решења па ни жалби, односно иницирања другостепеног поступка.

Заштитник грађана је током 2012. и 2013. године примио значајан број притужби лица ромске националности која, због поменуте правне несигурности, нису могла да остваре право на здравствену заштиту. Поводом тога Заштитник грађана је, на састанку одржаном у октобру 2012. године, обавестио представнике Републичког фонда здравственог осигурања о свом ставу да се за сва лица којима је Законом обезбеђено здравствено осигурање морају примењивати прописи који су у њиховом најбољем интересу. Као што је речено, Републички фонд је након тога предузео мере како би се уочени пропусти отклонили, а у поступцима које је Заштитник грађана водио у вези са неправилним или незаконитим поступањима филијала, пропусти је отклањао у предвиђеном року.

4.5.2. Ромске здравствене медијаторке

Министарство здравља предузима активности усмерене ка повећању доступности и квалитета здравствене заштите ромском становништву. Међу првим мерама које је Министарство предузело је неформално увођење у здравствени систем здравствених медијаторки чији основни радни циљ је да успоставе контакте између Рома и здравствених установа. Узор Министарству здравља да преко *Пројекта унапређивања здравља и здравствених заштити Рома* подржи рад здравствених медијаторки била су добра искуства и резултати које је остварио програм ромских здравствених медијаторки у Румунији. **Циљ рада здравствених медијаторки је да допринесу друштвеном укључивању Рома и смањењу сиромаштва путем повећања свести о здравственим питањима и приступу редовном здравственом систему за особе из маргинализованих група.**

При избору лица за обављања улоге здравствене медијаторке, Министарство здравља је успоставило одређене критеријуме: медијаторке морају добро да познају и цене проблеме који тиште поједине маргинализоване локалне групе, да потичу из

¹⁷⁷ Члан 12. Закона о здравственој заштити.

неког од циљних ромских насеља и да живе у њему, да имају свршену основну школу, да буду мајке како би што боље разумеле проблеме ове циљне групе и да добро познају ромски језик и културу.¹⁷⁸ Почев од маја 2008. године када су с радом почеле медијаторки у петнаест општина (Крагујевац, Смедерево, Палилула, Сурдулица, Владичин Хан, Земун...), њихов број се стално повећавао. **Тренутно је ангажовано 75 медијаторки у 59 градова и општина.**

Здравствена медијаторка је ангажована у патронажној служби дома здравља. Сарађује са здравственим радницима и сарадницима у дому здравља, центром за социјални рад, филијалом Републичког фонда здравственог осигурања и одговарајућим службама у локалној самоуправи. Задатак медијаторке је да предузима мере ради повећање броја здравствено осигураних лица, вакцинисане деце, систематских прегледа, лица укључених у саветовалишта и превентивне центре домова здравља, Рома који су се определили за изабраног лекара или усвојили здраве стилове живота.

Здравствене медијаторке посебну пажњу посвећују **здравственом просвећивању** ромске популације, те су уз њихову помоћ Роми стекли знања о контроли здравља, заштити од заразних болести, планирању породице, штетности психоактивних супстанци, правилној исхрани и чувању намирница, личној и општој хигијени, значају уклањања отпада, правима из социјалне, здравствене заштите и здравственог осигурања.

Захваљујући успостављеној мрежи здравствених медијаторки у јединицама локалне самоуправе, односно протоколима које су водиле Министарство здравља је формирало базу података у којој је евидентирано 120.708 Рома – 36.975 жена, 34.765 мушкараца и 48.968 деце¹⁷⁹ и успоставило је иницијалну база индикатора – здравље деце, жена, хроничне незаразне болести и стање здравља уста и зуба. Годину дана касније у бази је било 128.193 Рома, односно 37.227 породица и обављено је 316.987 посета у 1.045 насеља¹⁸⁰.

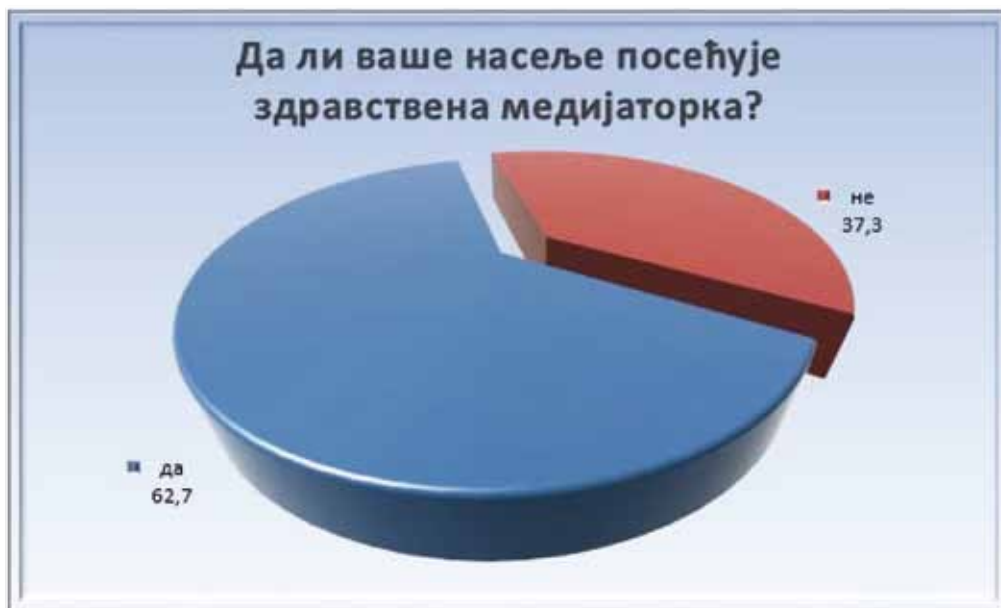
Медијаторке су, према изјашњењу Министарства допринеле вакцинацији 19.818 деце, 1.903 одојчади и 696 одраслих; контроли здравља за 2.297 трудница; спровођењу систематских прегледа 8.331 жена, обављању 806 мамографија. Захваљујући њима 21.233 Рома је изабрало лекара, 8.575 жена је изабрало гинеколога и за 18.419 лица је организована здравствена едукација. Код испитаника, које је Заштитник грађана обухватио истраживањем, уочена је сагласност у односу на позитивну оцену рада здравствених медијаторки, а њих 62,7% се изјаснило да их здравствена медијаторка редовно посећује¹⁸¹.

178 Критеријуми које је Министарство установило су прилагођени друштвеном положају Рома у Србији и потребама њиховог здравственог просвећивања. Међутим, са становишта људских права они нису одрживи јер искључују поједине друштвене групе у ромској заједници да обављају послове којима је задужена медијаторка.

179 Допис Министарства здравља, бр. 500-01-815/2011-02 од 11. маја 2011.

180 Изјашњење Министарства здравља из маја 2013. године.

181 Према изјашњењу Министарства медијаторке су поред примарних послова здравствене заштите и просвећивања Рома успеле да обезбеде лична документа и здравствене легитимације за 9.086 Рома. Почетни број од 10.534 Рома без здравствене књижице и 6.222 без личних докумената значајно је смањен ангажовањем медијаторки.



Упркос добрим резултатима здравствених медијаторки у вези с заштитом здравља и здравственим просвећивањем ромске популације, њихов статус је неизвесан. У 2011. години у четрдесет пет јединица локалне самоуправе радило их је седамдесет пет, од тога рад њих шездесет финансирао је Министарства здравља, четрдесет пет из средстава програма „Спровођење Акционог плана за здравље Рома“, а петнаест из програма „Здравствени медијатор“. Средства за рад петнаест медијаторки су обезбеђена захваљујући програму *Пружање унапређених услуга на локалном нивоу* (ДИЛС)¹⁸². Рад медијаторки подржали су УНИЦЕФ и „Теленор“ који су им обезбедили компјутерски програм, преносиве рачунаре и мобилне телефоне што је омогућило формирање поменуте електронске базе података. унето 87.227 Рома, 25.900 породица и евидентирано је 100.988 посета породицама.

Поред организовања мреже здравствених медијаторки и пружању подршке њиховом раду Министарство здравља је од 2006. до 2010. године из буџетских средстава одобрило сто осамдесет пројеката у области унапређења здравља Рома, преко којих је обухваћено 41.908 Рома, а издвојено 98.500.000 динара. Уз подршку „Глобал фонда“ Министарство здравља спроводи пројекат „Контрола ТБЦ“ којим су обухваћена сто двадесет два ромска насеља у четрнаест градова у којима је анкетирано 14.815 Рома, здравствено просвећено је њих 14.941, а откривено је осам нових случајева туберкулозе. Истовремено саветовање и тестирање на ХИВ обавило је 20.564 младих Рома. Министарство здравља финансира и пројекте које спроводе институти и заводи за јавно здравље у сарадњи са ромским удружењима у циљу унапређења животног

¹⁸² Пројекат „Пружање унапређених услуга на локалном нивоу“ Влада Републике Србије реализује из средстава зајма Светске банке – Међународне банке за обнову и развој (IBRD). Пројекат се реализује у периоду од 2009. до 2012. године. Укупна вредност средстава зајма износи 32 милиона евра. Пројекат реализују три ресорна министарства: Министарство здравља, Министарство просвете и Министарство рада и социјалне политике. Према изјашњењу Министарства преко овог пројекта, али и пројекта UN PBILD обавиће се сензибилизација здравствених радника за потребе рада са ромском популацијом.

окружења у ромској заједници. Хигијенско-епидемиолошка процена је уређена за двеста двадесет осам насеља при чему је обухваћено 3.297 домаћинстава. Урађено је четири стотине седамдесет две анализе воде, којом је утврђено да је 19,74% домаћинстава са исправном водом за пиће, 15,22% са решеним одвођењем отпадних вода, 20,07% домаћинстава са решеним уклањањем чврстог отпада, 5,6% домаћинстава са водом из бунара, 13% са водом из локалног водовода, 81,4% са водом са локалних чесми. О предлозима за неопходна расељавања насеља у којима су услови изузетно лоши Министарство здравља нема податке.

Ефекти рада медијаторки су најочљивији код сагледавања података о вакцинацији деце. Истраживање је показало да је већина деце, преко 98% вакцинисана, а допринос томе је што медијаторке обавештавају мајке о вакцинама, достављају им благовремено календар вакцинације, а непосредно пре планираног датума вакцинације одлазе у планирану посету и при том још једном подсећају мајку о потреби вакцинације детета.

Према речима становника насеља у којима је истраживање спроведено највећи број њих се одлучио за одлазак на превентивни гинеколошки преглед након разговора са здравственом медијаторком. У дневницима рада сарадника заштитника грађана који су спроводили истраживање о остваривању *Сшрашџије*, забележени су бројни примери добре праксе рада медијаторки.

Већина здравствених медијаторки са којима су стручњаци Заштитника грађана разговарали истичале су своју посредничку улогу између Рома и здравствених установа и филијала здравственог осигурања, а најбоље од свих је своју улогу описала медијаторка из Зрењанина – *„да их научим како да нешто ураде, а не да ја то урадим умесно њих“*. Скоро све здравствене медијаторке су нагласиле да воле свој посао, да се осећају корисном и испуњеном када помогну својим сународницима да добију здравствену књижицу, оду на преглед код лекара и када доприносе томе *„да нису болесни“*... Највећим својим неуспехом медијаторка из Враћа сматра то што није успела једном Рому да објасни да је потребно да оде на лечење од алкохолизма.

Несумњиво је да је значај медијаторки за здравствено просвећивање Рома огроман и да је захваљујући њима побољшано опште здравствено стање ромске популације. Ово запажање потврђује истраживање УНИЦЕФ-а *Праћење сшана шоложаја жене и деце – иштраживање вишесшруких шоказшџа шо којем је ошшше здравље Рома шоболшано, смањена смршносш одојчади и смршносш деце до шеш шодине, унашређено решродукшивно здравље*.¹⁸³

Убудуће Министарство ће морати да води рачуна о решавању статуса и унапређењу рада здравствених медијаторки, о њиховом додатном образовању о здравственој заштити, али и критеријумима приликом њиховог избора јер неки од њих искључују лица која могу квалификовано да раде посао медијаторки.

4.5.3. Ошваривање здравшвене зашшшше у дому здравља – нешсредна зашшшша

Домови здравља, као установе примарне здравствене заштите, су *Сшрашџијом* и „Акционим планом“ предвиђени као значајни носиоци мера и активности здравствене заштите Рома. Ове здравствене установе имају обавезу да предузму мере и активности

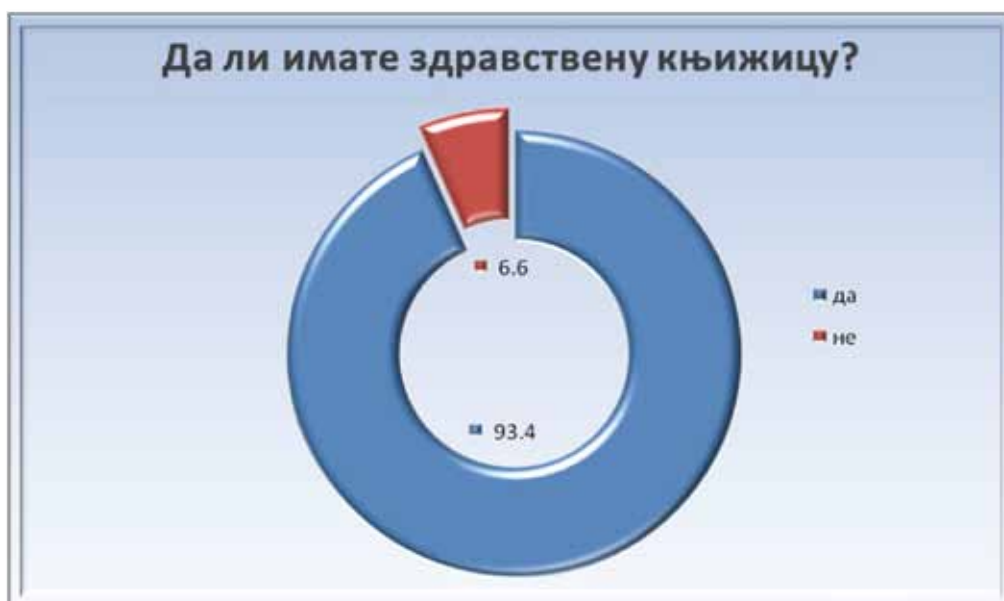
183 UNICEF, Београд, 2010.

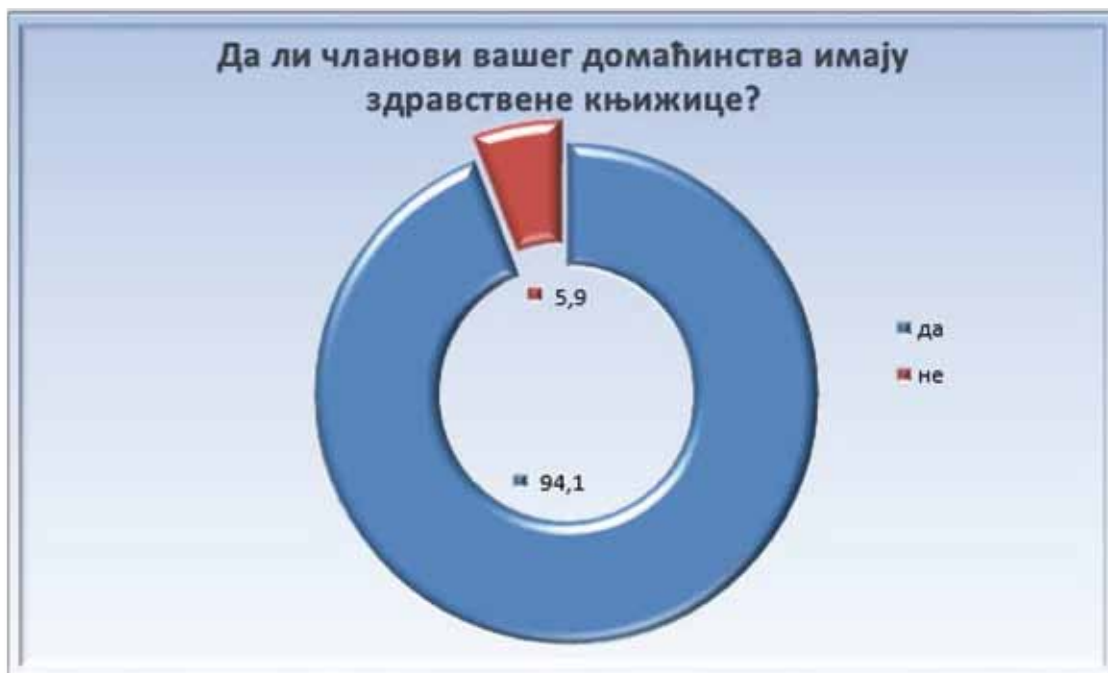
у утврђивању здравственог стања ромске популације, побољшању остваривања права Рома на здравствену заштиту и доступности здравствене заштите. Носиоци ових послова у свим домовима здравља, са чијим представницима су стручњаци Заштитника грађана разговарали, су првенствено патронажне, педијатријске и епидемиолошке службе. **У свим домовима здравља у којима су ангажоване ромске здравствене медијаторке приликом разговора су истакли да је њиховим ангажовањем Ромима знатно олакшано остваривање права на здравствену заштиту, али истовремено и здравственим радницима је олакшана комуникација са припадницима ромске популације.**

У разговорима са представницима домова здравља добијене су информације о мерама које су предузете у циљу побољшања доступности здравствене заштите за ромску популацију, али не и чврста уверења да се, сходно „Акционом плану“ посвећује посебна пажња заштити здравља Рома. Патронажним службама домови здравља повећавају утврђивање здравственог стања Рома. Према речима лекара и медицинских сестара у појединим домовима здравља (Зрењанин, Палилула и Вождовац у Београду) домови здравља су посвећивали додатну пажњу заштити здравља ромског становништва и раније, а доношењем *Стратегије* и „Акционог плана“ појачали су свој рад у овом сегменту. Ипак, непосредним увидом у стање у појединим насељима („Блажево“ у Новом Пазару, „Салваторе“ У Бујановцу, „Земун поље“ у Београду...) Заштитник грађана се уверио да постоји велики број здравствено запуштене деце и жена, да су болести „прљавих руку“ приметне, а према речима становника насеља до лекара нису могли да дођу због тога што немају здравствену књижицу.

4.5.4. Доступности здравствене осигурања и здравствене заштите

Већина припадника ромске националности, обухваћених истраживањем Заштитника грађана, су здравствено осигурани – њих 93,4%. Шта више и чланови њихових породица такође су здравствено осигурани – 94,1% испитаника је изјавило да чланови њихових породица имају здравствене књижице.

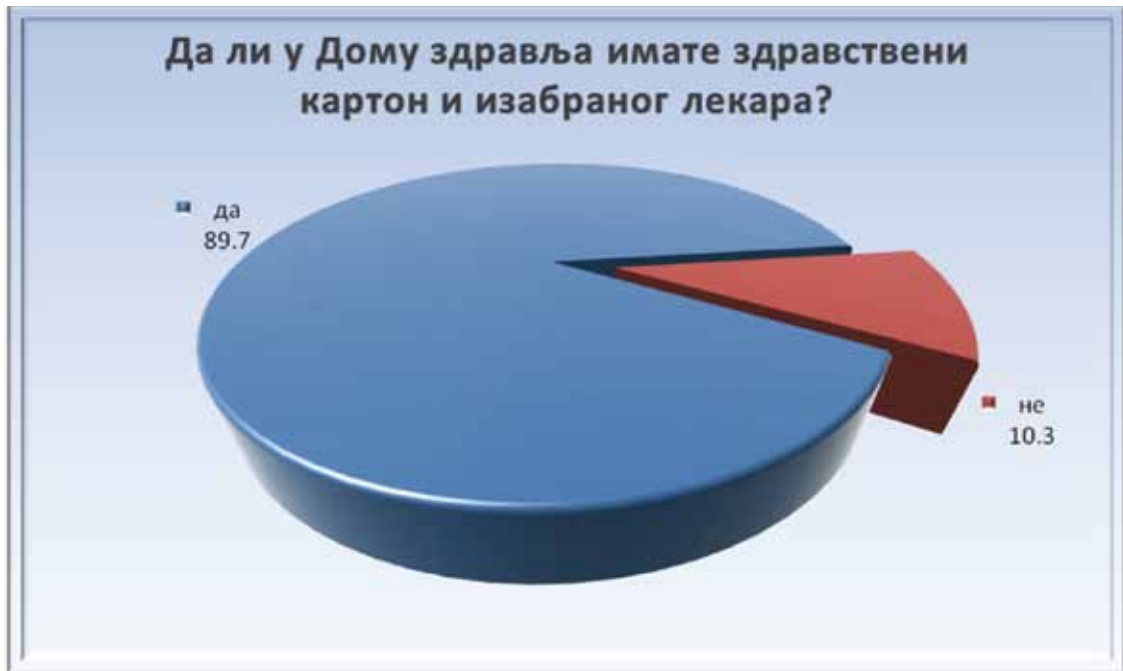




Узимајући у обзир притужбе и поступке које је Заштитник грађана водио у вези са проблемима доступности здравствене заштите, као и чињеницу да је истраживање спровео претежно у насељима у којима активно раде здравствене медијаторке, претпоставља се да је проценат обухвата Рома здравственим осигурањем нешто нижи него што претходни подаци указују.

За највише испитаника, основ за осигурање је незапосленост, односно неповољни социјални положај, а најмање их је осигурано по основу права из радног односа или као корисника пензија. **Истраживањем је утврђено да је незнатан број Рома остварио право на обавезно здравствено осигурање на основу изјаве да су ромске националности, односно на основу прописане афирмативне мере (члан 22. став 1. Закона о здравственом осигурању).**

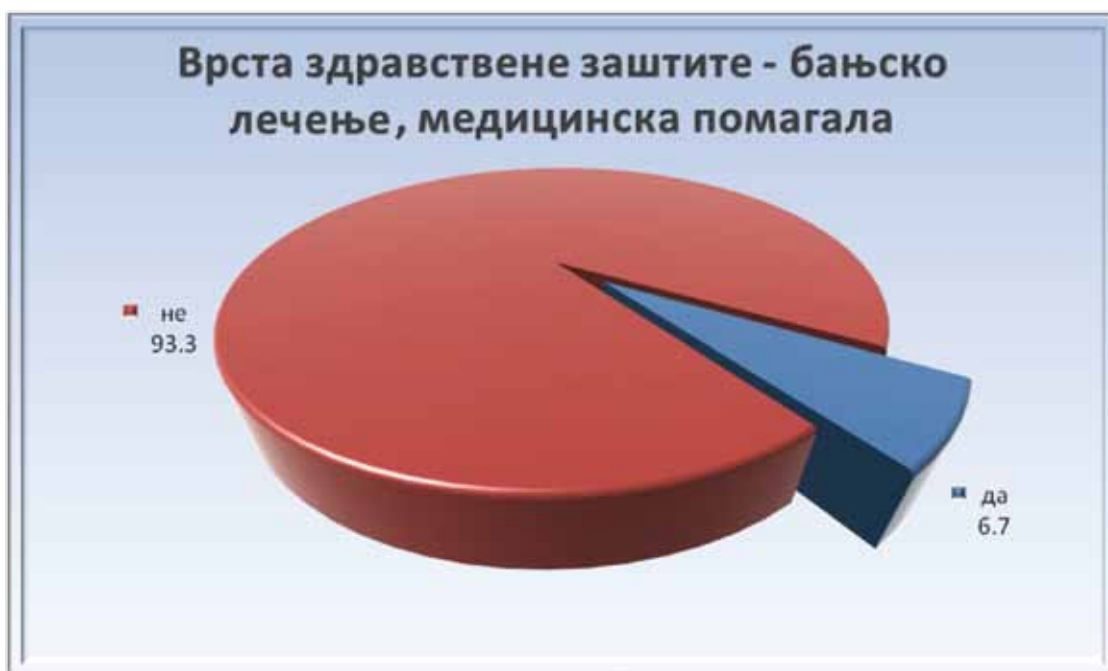
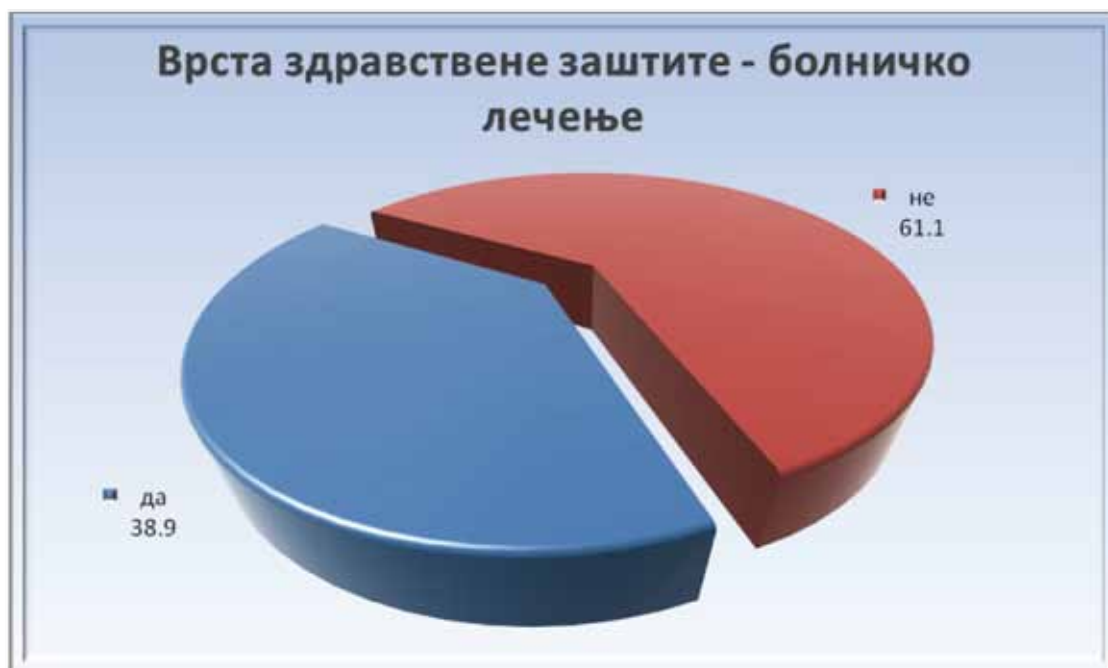
Већина испитаника сматра да им је здравствена заштита доступна једнако као и неромском становништву, а скоро сви имају у дому здравља здравствени картон и определили су се за изабраног лекара – њих 89,7% од укупног броја испитаника. И приликом тумачења овог податка треба имати у виду да је истраживање спроведено у насељима у којима здравствене медијаторке активно брину о остваривању права на здравствену заштиту.



Најприступачнија здравствена заштита Ромима је у дому здравља. Скоро 80% испитаника се лечи у дому здравља, а према њиховим исказима у случају потребе, у насеље долази служба кућног лечења као и патронажне сестре.



Знатно мање испитаника, њих 38,9% је користило болничко лечење, а услуге терцијарне здравствене заштите – бањско лечење или коришћење здравствених помагала доступно је за свега 6,7% испитаника.



Већини испитаника није могла да приушти преписане лекове уколико се нису налазили на листи лекова за које се не плаћа партиципација. С обзиром на то да већина Рома није запослена, да немају сталних прихода и да су у стању социјалне потребе,

испитаници су истицали да новчану помоћи коју примају преко центара за социјални рад троше на куповину неопходних лекова.

Педијатријске службе скоро свих домова здравља редовно спроводе вакцинацију деце. Према исказима испитаника вакцинацијом је обухваћено 98,1% деце предшколског и школског узраста. Вакцинација одраслих је заступљена у оним срединама где постоји организовано сакупљање и рециклажа секундарних средина (Звездара, Чачак).



Систематски стоматолошки прегледи организују се повремено за различите категорије ромске популације, али већина домова здравља повремено и периодично организује стоматолошке прегледе деце у насељима (Земун, Крушевац, Палилула, Вождовац, Инђија).

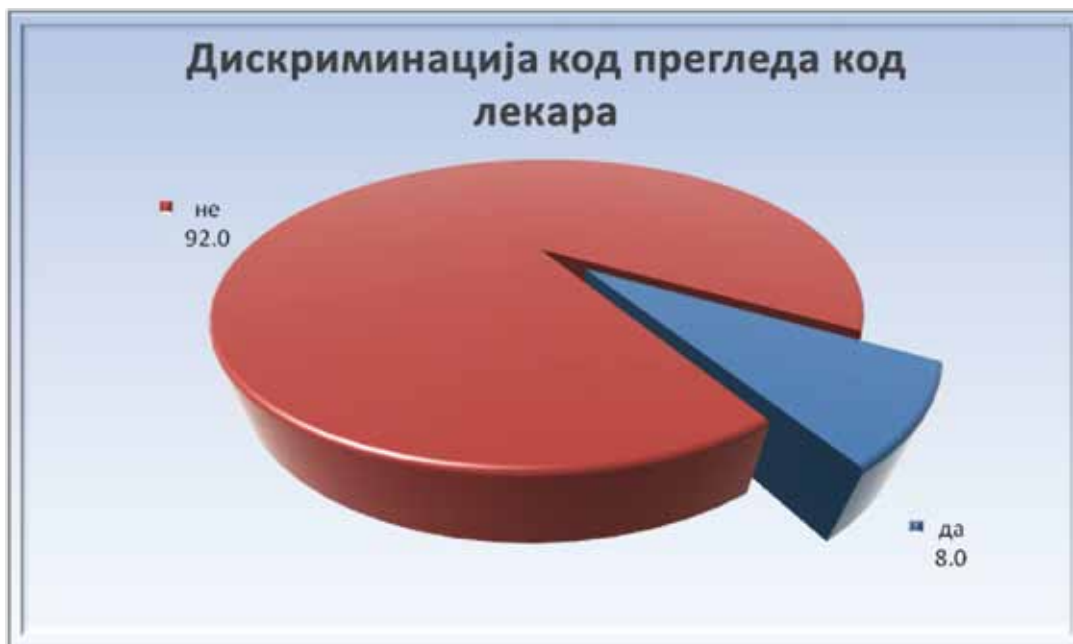
Одређени број Ромкиња, приликом разговора су наглашавале да, поред изабраног лекара опште праксе, у имају и изабраног гинеколога, а за децу педијатра. Међутим, има и случајева да су се први гинеколошки преглед имале непосредно пре порођаја.

Речено је да ни у једној од испостава, односно филијала Републичког фонда здравственог осигурања, као ни у Дирекцији Фонда ни један приговор није поднет од стране Рома. Идентична је ситуација и у домовима здравља. Заштитник грађана ни у једној од здравствених установа није добио информацију да је заштитник пацијентових права или руководилац здравствене установе примио, писану или усмену притужбу Рома која се односи на пружене здравствене услуге, квалитет, ускраћивање одређеног права и слично.

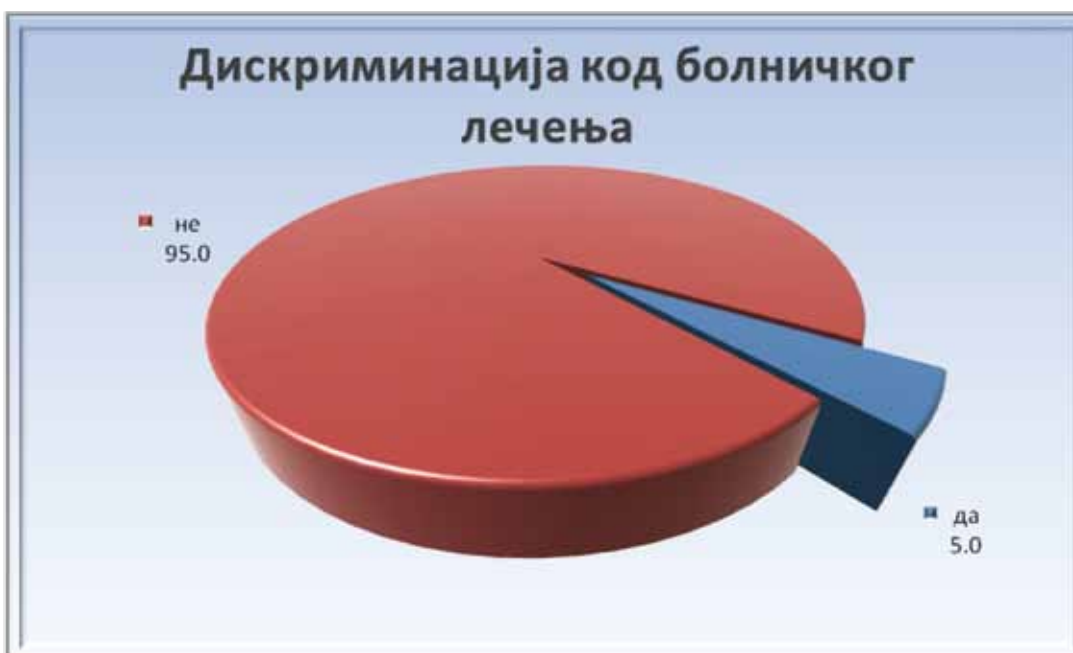
Међутим, неколико здравствених медијаторки је указивало на дискриминацију према Ромима јер име је украђена здравствена услуга због ромске националности. Према њиховим речима, проблем су решавале тако што о поступању лекара и медицинских сестара обавештавали надлежне у Министарству здравља након чијих интервенција

су отклањани пропусти. Здравствена медијаторка у Зрењанину је рекла да се није суочавала са притужбама на дискриминацију Рома у здравственој заштити, али је једина рекла да би се у таквој ситуацији за заштиту обратила заштитнику пацијентових права.

Испитаници нису исказали ставове о дискриминацији приликом остваривања права на здравствену заштиту – само 8% испитаника сматра да је приликом прегледа код лекара имало проблема због свог етничког порекла.



Већина од малог броја испитаника који су користили болничко или бањско лечење није осетила посредну или непосредну дискриминацију.





Уколико се ови одговори доведу у везу с подацима из истог истраживања по којем се свега 38,9% од 500 испитаника лечило у болницама, а бањско лечење користило 6,7% њих, онда искази о дискриминацији имају другачију конотацију. И овом приликом требало би имати у виду да се дискриминација не може прецизно утврдити на основу испитивања ставова јер испитаници, поготово ако су одабрани случајним узорком, избегавају да говоре о личним искуствима. Такође, ранија истраживања указују на податак да Роми не препознају дискриминацију, посебно уколико је она прикривена.

Квалитет услуга и могућности приступа здравствене заштите Ромима је несумњиво унапређен, Министарство здравља је активно доприносило спровођењу циљева „Акционог плана“, организовало је и финансирао је посебне здравствене програме за Роми који су усредсређени на здравствено просвећивање, репродуктивно здравље и заштиту здравља деце и жена.

Заштитник грађана неће доносити закључке о укупном стању здравља Рома, јер је реч о налазима које треба да утврде, донесу и анализирају медицински стручна тела, али указује на то да не постоје потпуни подаци о стању здравља грађана ромске популације и подсећа да је због тога што је оно било на изузетно ниском нивоу Влада донела посебан акциони план унапређења. Проблеми у вези са доступности здравствене заштите и посебно мали број пацијената ромске националности корисника болничког лечења или рехабилитације указује на то да надлежни органи, посебно Министарство здравља, треба да испитају и да уколико утврде пропусе, отклоне их и омогуће здравствену заштиту и здравствено осигурање сагласно циљевима „Стратегије“.

4.5.5. Друштвена брига о здрављу Рома

Законом о здравственој заштити уређено је да „друштвену бригу за здравље на нивоу Републике чине мере привредне и социјалне политике којима се стварају услови за спровођење здравствене заштите ради очувања и унапређења здравља људи, као и мере којима се усклађује деловање и развој система здравствене заштите (члан 9) и да се она, под једнаким условима, остварује обезбеђивањем здравствене заштите групација становништва које су изложене повећаном ризику оболевања, здравственом заштитом лица у вези са спречавањем, сузбијањем, раним откривањем и лечењем болести од већег социјално-медицинског значаја, као и здравственом заштитом социјално угроженог становништва (члан 11). Истим чланом издвојена су, поред других група становништва, и лица ромске националности, која због „традиционалног начина живота“ немају пребивалиште као група којој се посећује ова посебна мера и због тога им се обезбеђује обавезно здравствено осигурање, о чему је било речи.

Друге мера посебне здравствене заштите Рома, упркос томе што су *Сипраијеијом за унапређење положаја Рома*, издвојени као осетљива група становништва са повећаним ризицима од болести и чији животни век је због лоших животних услова краћи у односу на друге друштвене (етничке) групе, нису прописане.

Обавеза државе је да у вези са остваривањем друштвене бриге за здравље успостави приоритети, планира, донесе посебне програме и прописе за спровођење здравствене заштите, као и да спроводи мера пореске и економске политике којима се подстиче развој навика о здравом начину живота.

Носиоци мера друштвене бриге за здравље су и аутономне покрајине, општине и градови који могу да доносе и спроводе и мере за обезбеђивање и спровођење здравствене заштите од интереса за грађане на територији аутономне покрајине, општине, односно града, којима се стварају услови за бољу доступност и приступачност у коришћењу здравствене заштите на својој територији у здравственим установама чији је оснивач, а који су виши од норматива, односно стандарда прописаних Законом о здравственој заштити и прописима донетим за његово спровођење.

Посебне мере за унапређење здравља Рома нису прописане, а ни Стратегијом јавног здравља нису утврђени приоритети, мере и начини остваривања бриге и заштите здравља Рома као посебно рањиве групе.

4.6. Социјална заштита

Главни налази

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике није развило потребне капацитете како би остваривало надлежности утврђене чланом 17. ставом 1. Закона о министарствима у вези са друштвеном интеграцијом Рома.

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике је различито поступало у вези са интеграцијом Рома расељених из београдских неформалних насеља испод моста „Газела“ и поред насеља „Белвил“.

Центри за социјални рад се не старају о интеграцији Рома у локалну заједницу већ искључиво поступају по захтевима грађана за остваривање права из социјалне заштите. Центри често не прихватају писане захтева грађана ромске националности већ их усмено одбијају или саветују да право остваре пред другим органом.

Запослени у центрима за социјални рад нису одговарајуће обучени за рад са Ромима, а често изражавају и предрасуде према грађанима ромске националности.

Већина центара не води евиденцију о корисницима права на социјалну заштиту и услуга центара ромске националности и на тај начин не стварају базу података неопходну за планирање мера, средстава, потреба и кадрова друштвене интеграције Рома.

Поступак пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад лица која ни по ком другом основу не могу пријавити пребивалиште, не спроводи се на начин који омогућава сврху ове мере – стицање законског услова за остваривање признатих права.

Непостојање лица задуженог у администрацији локалне самоуправе да се стара о интеграцији Рома или неуређени радно-правни статус, права и обавезе, опис посла и неутврђивање одговорности у локалним самоуправама у којима обављају послове „ромског координатора“ битно отежавају њихов статус и рад, али и приступ Рома органима власти и институцијама.

Препоруке

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике предузеће све потребне мере како би:

- обезбедило остваривање Законом прописаних надлежности у вези са остваривањем права и интеграције Рома и других рањивих група;
- уједначило своја поступања у вези са остваривањем права Рома.

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, самостално или у сарадњи са локалним самоуправама:

- обезбедиће услове и донеће одговарајуће инструкције за поступања центара за социјални рад у вези са интеграцијом и остваривањем права Рома у локалну заједницу;
- обезбедиће податке потребне за процену стања и потреба Рома у вези са остваривањем права из социјалне заштите ради планирања мера, средстава и кадрова потребних за њихову друштвену интеграцију.
- организоваће обуке стручњака запослених у центрима за социјални рад о поступањима и раду са припадницима осетљивих друштвених група, посебно Ромима.

Министарство унутрашњих послова и Министарство рада запошљавања и социјалне политике с посебном пажњом ће пратити остваривање права на пријаву пребивалишта на адреси центра за социјални рад лица која ни по ком другом основу не могу пријавити пребивалиште.

Министарство рада запошљавања и социјалне политике и Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе предузеће све мере, укључујући и доношење одговарајућих прописа и успостављања критеријума, како би подстакле локалне самоуправе да у својим администрацијама организују ефективно обављање послова који се односе на интеграцију Рома.

4.6.1. Нормативна и институционална основа остваривања права на социјалну заштиту и социјално осигурање

Међународно правни основ уређења права на социјалну заштиту и социјалним осигурањем грађана су бројни међународни документи међу којима су најзначајнији *Измењена Европска социјална повеља*¹⁸⁴ која указује на то да свако има право на социјалну и медицинску помоћ, као и да да користи услуге служби социјалног старања. Члан 12. *Повеље* прописује да се, у намери да обезбеде ефикасно остваривање права на социјално осигурање, стране уговорнице обавезују да успоставе или одрже одређени систем социјалног осигурања. **Најзад, чланом 14. државе потписнице се обавезују да обезбеде службе социјалног старања које, остваривањем метода**

184 „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 42/09. Република Србија је потписала Европску повељу 2005. и ратификовала је 2009. године. Тада су усвојени чланови 16. и 30. члан, док члан 31. није усвојен.

социјалног рада, могу да допринесу социјалном старању и развоју како појединаца тако и група у заједници.

*Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима*¹⁸⁵ обавезује државе чланице да сваком лицу осигурају право на социјално осигурање (члан 9) и да обезбеди посебну социјалну сигурност, без икакве дискриминације, деци и мајкама и помоћ породици, која је „природни и основни саставни део друштва, посебно у вези са образовањем деце (члан 10). Чланом 11 државе чланице су обавезне да признају сваком лицу „животни стандард довољан за њега самога и његову породицу, убрајајући ту и довољну храну, као и стално побољшање услова његовог живота.

*Међународни пакт о грађанским и политичким правима*¹⁸⁶ предвиђа да свако дете, без дискриминације засноване на раси, боји, полу, језику, вери, националном или социјалном пореклу, имовном стању или рођењу, има право да му његова породица, друштво и држава указују заштиту коју захтева његов статус малолетника. Конвенција о правима детета¹⁸⁷ је први међународноправни инструмент који је обухватио целокупан опсег људских права – грађанска, културна, економска, политичка и социјална права. Четири основна принципа Конвенције су недискриминација; посвећеност најбољим интересима детета, право на живот, преживљавање и развој и поштовање ставова детета. Конвенција штити дечија права тако што поставља стандарде здравствених услуга, образовања, и правних, грађанских и социјалних сервиса.

Настојећи да примени међународне стандарде који се односе на социјалну заштиту и социјалну сигурност грађана, Република Србија је, поред тога што је потписница поменутих међународних докумената и чланица међународних тела која се старају о спровођењу међународних стандарда заштите људских права, у националним прописима усвојила и развила одговарајући нормативни основ за остваривање права на социјалну заштиту и социјално осигурање грађана.

У делу *Устава Републике Србије* који се односи на социјалну заштиту, прописано је да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољавање основних животних потреба, имају право на социјалну заштиту, чије се остваривање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства.

Чланом 4 *Закона о социјалној заштити*,¹⁸⁸ прописано је да сваки појединац и породица којима је неопходна друштвена помоћ и подршка ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварања услова за задовољење основних животних потреба, има право на социјалну заштиту, у складу са законом. Права на социјалну заштиту обезбеђују се пружањем услуга социјалне заштите и материјалном подршком.

Корисник права или услуга социјалне заштите је појединац, односно породица која се суочава с препрекама у задовољавању потреба, услед чега не може да достигне

185 „Службени лист СФРЈ“, бр. 7/71. Савезна Република Југославија је 2001. године дала сукцесорску изјаву у Уједињеним нацијама која се односила и на поновно приступање Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима.

186 „Службени лист СФРЈ“, бр. 7/71. Уз Пакт су усвојена и два опциона протокола. Савезна Република Југославија је оба протокола ратификовала 2001. године („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 4/01.

187 „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 15/90, и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 2/97.

188 „Службени гласник РС“, бр. 24/11.

или да одржи квалитет живота или која нема довољно средстава за подмирење основних животних потреба, а не може да их оствари својим радом, приходом од имовине или из других извора. *Законом* је такође прописано да орган аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе надлежан за социјалну заштиту може прописати примену виших стандарда и повољније услове за остваривање услуга које обезбеђује аутономна покрајина односно јединица локалне самоуправе.

*Законом о финансијској подршци породици са децом*¹⁸⁹ утврђује се финансијска подршка породици са децом која обухвата побољшање услова за задовољавање основних потреба деце, као и подршку материјално угроженим породицама са децом. Општина, односно град, могу, ако су обезбедили средства, да утврде и друга права, већи обим права од права утврђених овим законом и повољније услове за њихово остваривање.

*Закон о пензијско инвалидском осигурању*¹⁹⁰ обавезним пензијским и инвалидским осигурањем обезбеђује права на социјалну заштиту у старости, инвалидности или приликом губљења радне способности.

Описани национални законодавни основ заштите права на социјалну заштиту требало би да је сагласан принципима и суштини *Стратегије развоја социјалне заштите*¹⁹¹ коју је Влада усвојила 2005. године. Сходно овој стратегији држава настоји да промовишу социјалну кохезију остваривањем стратешких циљева: гарантовање одговарајућег нивоа социјалне заштите; обезбеђење заштите рањивих друштвених група; промоција једнаких могућности; забрана социјалног искључивања и дискриминације. Сврха остваривања ових посебних стратешких циљева би требало да буде: смањење броја сиромашних и развој ефикасније социјалне заштите; побољшање препознавања и утврђивања најсиромашнијих и већа усмереност активности на радно неспособне чланове друштва; развој услуга социјалне заштите које подржавају живот у заједници; побољшање информисања грађана о различитим програмима социјалне заштите; повезивање свих актера социјалне заштите на локалном нивоу; развој посебних програма за интеграцију Рома, избеглица и расељених лица.

Стратешки основ допуњује посебним циљевима и *Стратегија за унапређење положаја Рома* којом се утврђују активности неопходне за смањивање социјалних разлика и неповољних услова живота између Рома и других грађана. *Акциони план за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији* који се, упркос томе што је истекао 2011. године, спроводио до половине 2013. предвиђао је мере и активности државних и локалних органа власти којима је треба да допринесу: а) побољшању доступности права из области социјалне заштите Рома кроз наставак ангажовања координатора за ромску популацију у јединицама локалних самоуправа које имају значајан број ромског становништва, систематизацији њихових радних, одговарајућој обуци координатора за ромска питања и представника јединица локалне самоуправе; б) бољој обавештености Рома о правима из области социјалне заштите; в) заштити права деце кроз спровођење програма за подизање нивоа родитељске компетенције, организовању програма реинтеграције за „децу улице“ и, најважније г) **одрживој интеграцији ромске популације у локалној заједници**: развијање посебних превентивних програма подршке ромским породицама пре свега женама и деци;

189 „Службени гласник РС“, бр. 107/09 од 23. 12. 2009.

190 „Службени гласник РС“, бр. 101/10 од 29. 12. 2010.

191 „Службени гласник РС“, бр. 108/05 од 6. 12. 2005.

развијање програма против предрасуда и едукација кадрова у установама социјалне заштите; умрежавање свих институција у локалној средини које су од виталног значаја за оснаживање ромске популације; оснаживање ромских удружења грађана за укључивање у пружање социјалних услуга на нивоу професионалних стандарда.

4.6.2. Посматрање надлежних органа јавне управе надлежних за остваривање права на социјалну заштити и социјално осигурање

Социјална заштита и социјално осигурање остварују се пред државним органима, установама и у јединицама локане самоуправе пред центрима за социјални рад чије надлежности делом организује и обезбеђује надлежни државни орган задужен за послове социјалне заштите, а другим делом локална самоуправа.

Доносећи *Стратегију за унапређење положаја Рома* и акционе планове њеног спровођења Влада Републике Србије је одредила основне носиоце мера и активности у области социјалне заштите и социјалног осигурања. Надлежности су подељене између тадашњих Министарства рада и социјалне политике, Министарства за људска и мањинска права на државном нивоу и локалних самоуправа и центара за социјални рад у локалним заједницама. У једом делу који се односи на интеграцију Рома на подручју АП Косово и Метохија као носилац мере предвиђено је и тадашње Министарство за Косово и Метохију.

Сходно духу стратешког планирања и спровођења мера сузбијања сиромаштва Рома очекивало се да ће се успоставити сарадња и координација између органа јавних власти, а онда и сарадња с осталим учесницима у остваривању акционих планова. Због тога је, додуше са скромним капацитетима, при Министарству за људска и мањинска права радила група државних службеника. Међутим, с обзиром на чињенице до којих је Заштитник грађана дошао током истраживања и поступака на основу којих је припремио овај извештај очљиво је да још увек постоје озбиљне организационе и инфраструктурне слабости у јавној управи које отежавају спровођење *Стратегије*. Ове слабости су нарочито испољене приликом расељавања неформални ромских насеља, због чега је Заштитник грађана упутио препоруку Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу којом је, поред осталог, указао на потребу Министарства да предузме активности, на основу којих би утврдио надлежност државних и локалних органа власти у вези са интеграцијом Рома¹⁹². Препоруку Заштитника грађана Министарство, односно његова Управа за људска и мањинска права није спровела јер је обавестила Заштитника грађана да за то нема довољно капацитета.¹⁹³

4.6.2.1. Надлежности државних органа за спровођење *Стратегије* у области социјалне заштите

Када је у питању остваривање *Стратегије за унапређење положаја Рома* надлежни органи социјалне заштите, упркос утврђеним надлежностима, најчешће не предузимају одговарајуће мере. Један од примера неправилног понашања органа јавне управе је однос према Ромима расељеним из београдског неформалног насеља поред

192 Препорука Заштитника грађана, 16-3028/11 од 5. децембра 2011. године.

193 Изјашњење Министарства, 291-90-00-00050/2011-04.

„Белвила“ у друге локалне самоуправе у којима су имали пријављено пребивалиште. Наиме, као што је речено, заштитник грађана је пратио исељавање грађана из овог насеља, али и њихову интеграцију у локалне самоуправе, а Министарству рада, запошљавања и социјалне политике и већини локалних самоуправа је упутио препоруке очекујући да предузму различите активности како би обезбедили интеграцију Рома, како оних који су расељени у новоформирана контејнерска насеља у Београду, тако и оних који су расељени у локалне самоуправе у АП Војводина и у централној Србији¹⁹⁴.

Упућујући ове препоруке Заштитник грађана је узео у обзир чињенице: а) да је већина расељених грађана годинама живела у изузетно тешким животним условима; б) да је према тадашњем Закону о министарствима надлежности у вези с интеграцијом Рома у локалну заједницу имало искључиво Министарство рада и социјалне политике¹⁹⁵; в) да се према члану 20. тачки 32. и члану 23. став 4. Закона о локалној самоуправи¹⁹⁶ градови и општине старају о „остваривању, заштити и унапређењу људских права“; г) да су према Закону о социјалној заштити носиоци услуга социјалне заштите у локалној самоуправи центри за социјални рад (чланови 120. и 121); д) према Акционом плану за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома који је усвојила Влада Републике Србије (7.4.3) Министарство рада и социјалне политике је одређено као носилац мере: „умрежавање свих институција у локалној средини које су од виталног значаја за оснаживање ромске популације“ и партнер јединицама локалне самоуправе у вези с спровођењем активности институционалне подршке рада ромских координатора (7.1.1).

Из изјашњења¹⁹⁷ Министарства рада, запошљавања и социјалне политике¹⁹⁸ и Секретаријата за социјалну заштиту Градске управе Града Београда¹⁹⁹, Заштитнику грађана о спровођењу препоруке закључује се, да није јасно утврђена обавеза ових управних органа о томе ко треба да брине о интеграцији расељених грађана, али и то да Министарство рада, запошљавања и социјалне политике није предузело мере из своје надлежности како би омогућило интеграцију Рома у локалну заједницу.

Министарство се изјаснило да је: а) почетком 2012. године информисало центре за социјални рад да ће на подручје локалне самоуправе која их је основала бити исељене одређене породице и б) да су расељени грађани преко центара за социјални рад остварили права на начин прописан законом, те да сматра да обавезе интеграције расељених Рома треба да остваре локалне самоуправе у којима имају пријављено пребивалиште или боравиште и Град Београд. Из истог изјашњења, али и других дописа²⁰⁰ које је Министарство упутило омбудсману, закључује се да Министарство нема са знања о томе на који начин је извршена интеграција расељених у локалне самоуправе.

194 Извештај са препорукама о расељавању неформалног насеља поред „Белвила“, Заштитник грађана, Београд, 2012 (www.ombudsman.rs/attachments/BELVIL.pdf).

195 „Службени гласник РС“, бр. 16/11.

196 „Службени гласник РС“, бр. 129/07.

197 Изјашњење Министарства бр. 560-01-447/2012-14.

198 Законима о министарствима од 26. јула 2012. године и октобра 2013. године надлежности Министарства рада, запошљавања и социјалне политике нису измењене у овом сегменту јер се и оно као и министарство којему је претходило – Министарство рада и социјалне политике, обавља послове државне управе које се односе и на остваривање права и интеграцију ромског становништва („Службени гласник РС“, бр. 72/12).

199 Изјашњење Секретаријата за социјалну заштиту града Београда XIX-01-031-160/2012.

200 Изјашњење Министарства бр. 011-00-456/2013-20.

С друге стране, Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе Града Београда у свом изјашњењу Заштитнику грађана изричито наводи да је послове интеграције расељених Рома ван Београд требало да спроведе Министарство рада и социјалне политике²⁰¹.

Заштитник грађана је став Министарство рада и социјалне политике ценио и на основу Изјашњења²⁰² у којем га је овај орган обавестио да је Министарство у 2008. години остварило пројекат „Подршка социјалној интеграцији Рома ангажовањем координатора за ромска питања у 20 општина у Србији“, чиме је према наводима у допису *олакшан њихов јавним службама, унапређен је квалитет живота за преко 80% ромске популације у Србији, створена је мрежа за подршку маргинализованим групама и појединцима и допринело се унапређењу планирања, спровођења и праћења резултата у пружању подршке локалним заједницама и развоју услуга усмерених на маргинализоване и осетљиве групе становништва, као и изградњи капацитета Министарства рада и социјалне политике, локалних општинских власти и других актера социјалне политике на централном и локалном нивоу како би могли деловито реализовати приоритетне усвојених националних стратегија, пратећих акционих планова као и локалних акционих планова. У допису је истакнуто и то да је с циљем боље евиденције корисника социјалне заштите, а посебно угрожених група, међу којима су социо-материјално угрожене породице, припадници ромске заједнице и бескућници, у финалној фази израда образаца за извештавање о раду центара за социјални рад.*

Настојећи да помогне у најбољем интересу расељених грађана, и да сходно томе допринесе превазилажењу проблема различитог тумачења прописа поменутих органа државне и градске управе, Заштитник грађана је водио поступке и сарађивао са центрима за социјални рад и надлежнима у локалним самоуправама у Бојнику, Владичином Хану, Жабљу, Лесковцу, Лебану, Нишу, Сурдулици, Прокупљу и том приликом утврдио следеће: а) терет интеграције расељених из насеља поред „Белвила“ претежно су поднели сами расељеници и Град Београд који је на основу Решења²⁰³ исплатио породицама једнократну материјалну помоћ и средства за грађевински материјал неопходан за санацију објеката уколико их поседују; б) локале самоуправе и центри за социјални рад у већини случајева нису благовремено предузели мере на основу којих би се обезбедила интеграција расељених Рома у местима пребивалишта²⁰⁴; в) према речима директора за социјални рад у већини набројаних локалних самоуправа расељавање

201 Изјашњење Секретаријата за социјалну заштиту града Београда XIX-01-031-163/2012.

202 Изјашњење Министарства бр. 560-01-252/2011-15.

203 Закључак градоначелника бр. 5-2460/12-Г од 9. маја 2012. године.

204 Једино је општина Жабаљ уз координацију са центром за социјални рад и општинском Канцеларијом за инклузију Рома обезбедила услове трајне интеграције породице враћене у ово место. Приликом разговора с надлежнима у Центру за социјални рад у Прокупљу утврђено је да Центар није имао сазнања о томе да је 26. априла 2012. године у Прокупље враћено шест породица из насеља поред „Белвила“ и да није учествовао у њиховом збрињавању, те да је тек касније прикупио податке о њиховим потребама (Извештај бр. 1822/2012). Центар за социјални рад у Сурдулици није имао средства потребна за трошкове смештаја две породице у Центру за развој локалних услуга социјалне заштите у Врању, а делимични услови за интеграцију једне породице у Сурдулици су обезбеђени тек у октобру 2012. године. У Лесковцу је за нужни смештај четири вишечлане породице утрошено више од три милиона динара, а потом су за две, на основу Одлуке општинског савета за миграције купљена сеоска домаћинства. Међутим, породице су се вратиле у Београд и сада су настањене у неформалном насељу на „Ибарској магистрали“. „Повратници“ су обавестили сараднике Заштитника грађана да је разлог напуштања Лесковца немогућност да нађу посао.

Рома из насеља испод моста „Газела“ 2009. године спроведено је боље и организованије захваљујући томе што је тим процесом **координирало** Министарство рада и социјалне политике. Директорка Центра за социјални рад у Лесковцу је посебно указала на то да је Центар у сарадњи са Министарством рада и социјалне политике спроводио мере интеграције Рома расељених испод моста „Газела“ у Лесковац као место пребивалишта. Тада је у Лесковац враћено седамдесет Рома, а Центар за социјални рад је учествовао у изградњи неколико кућа, помогао да се неке започете доврше, посредовао је приликом уписивања деце у школе, подношења захтева за одобравање различитих личних докумената.

И у поменутом Изјашњењу²⁰⁵ Министарства рада и социјалне политике Заштитнику грађана описани су резултати Министарства постигнути приликом расељавања Рома из насеља испод моста „Газела“. Истакнуто је да је у поступку расељавања неформалног насеља испод моста „Газела“ у Београду, Министарство у сарадњи са локалним самоуправама из којих породице потичу, пружало подршку породицама како би поспешили њихову интеграцију путем финансијске помоћи и обезбеђивања смештаја.

Заштитник грађана није утврдио како је могуће да надлежни државни орган, коме у међувремену нису промене надлежности, различито поступа у ситуацијама у којима грађани имају исту врсту потребе и права које треба спровести или заштитити.

3.6.2.2. Остваривање права ђед центрима за социјални рад

Положај и рад центар за социјални рад утврђен је Законом о социјалној заштити којим су утврђени и принципи социјалне заштите на којима се заснива сврха и организација рада установа социјалне заштите. Центар за социјални рад оснива искључиво јединица локалне самоуправе²⁰⁶, али центри обављају и одређене послове које им могу поверити надлежни државни органи. Рад и организација центара за социјални рад прецизно су уређени Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центара за социјални рад²⁰⁷ које је припремило Министарство рада и социјалне политике.

Према исказима руководиоца центара за социјални рад у којима су сарадници Заштитника грађана спровели истраживање о примени *Стратегије* или су обавили разговоре поводом различитих поступака, грађани ромске националности су најчешћи корисници услуга центара и права на социјалну заштиту. Упркос томе, већина центара не води посебне евиденције о броју и потребама Рома, степену њихове угрожености или њиховом имовинском статусу. Подаци о социјалним и специфичним потребама припадника ромске заједнице се не прикупљају зато што не постоји обавеза изјашњавања по националној припадности приликом подношења захтева за остваривање социјалне помоћи²⁰⁸. У Градском Центру за социјални рад у Београду руководиоци ове установе су обавестиле сараднике Заштитника грађана да не поседују ни један податак који се посебно односи на ромску популацију, односно да ниједна евиденција

205 Изјашњење Министарства бр. 560-01-252/2011-15.

206 Члан 14. Закона о социјалној заштити.

207 „Службени гласник РС“, бр. 59/08, 37/10, 39/11 – др. правилник и 1/12 – др. правилник.

208 У формуларима које попуњавају грађани приликом подношења захтева за одређеном врстом социјалне помоћи постоји рубрика у којој се могу изјаснити о националној припадности, али њено попуњавање није обавезно.

није вођена по националној припадности јер, како је речено, „не постоји правни основ за тражење података о националној припадности“²⁰⁹. Такође је речено да није задатак центара да воде евиденцију о корисницима права по националној припадности већ да помажу онима који су у стању социјалне потребе без обзира на националност.

Сличне ставове имали су и представници локалне самоуправе у Бору који су изражавали огорчење што се Ромима посвећује толика пажња, а занемарују интереси других националних мањина истичући да општина није донела локалну стратегију о Ромима јер има друге приоритете. У разговору са представницима Центра за социјални рад у Бору више пута је наглашено да немају податке о социјалним потребама Рома јер су за њих они као и сви други грађани, будући да у Бору живи велики број становника на ивици сиромаштва. Такође је истакнуто да су Роми добро упознати са својим правима и да их у великом броју користе.²¹⁰

Сличне ставове саопштили су и представници Центра за социјални рад у Сурдулици, који су указали на то да се однос запослених у центру према Ромима ни по било чему не разликује у односу према припадницима других националности.²¹¹

На семинар о социјалном укључивању Рома који су 18. јуна 2013. године организовали Канцеларија Владе РС за људска и мањинска права и Тим Владе Републике Србије за социјално укључивање и смањење сиромаштва, државна секретарка у Министарству рада, запошљавања и социјалне политике је говорила о броју корисника социјалне заштите ромске националности на основу података центара за социјални рад. **Оставимо по страни то што ни Министарство, ни центри за социјални рад нису доставили заштитнику грађана ове податке иако их је више пута тражио, и укажимо на значај постојања квантитативних података о корисницима услуга социјалне заштите ромске националности.**

Разлози због којих би требало водити рачуна о потребама Рома јесу они који указују на чињеницу да се већина грађана ове националне мањине суочава с проблемима структурног сиромаштва које се може сузбити само у условима планске државне и друштвене подршке. Поред тога, ове податке је неопходно водити јер представљају основ за планирање буџетских средстава која се опредељују на основу *Стратегије*. Најзад, Закон о социјалној заштити у члану 23. јасно прописује да „врсте и садржину евиденција и документације, начин вођења и чувања, лица овлашћена за вођење евиденције и унос података, рокове за достављање и обраду података, који се подаци сматрају поверљивим, начин ослобађања од чувања службене тајне, као и друга питања од значаја за вођење евиденција и документације прописује министар надлежан за социјалну заштиту“, као и то да су међу основним начелима социјалне заштите: а) *Начело њошћовања инџејриџеџа и досџојансџва корисника* – „корисник, у складу са законом, има право на социјалну заштиту која се заснива на социјалној правди, одговорности и солидарности, која му се пружа уз поштовање његовог физичког и психичког интегритета, безбедности, као и уз уважавање његових моралних, културних и религијских убеђења, у складу са зајемченим људским правима и слободама (члан 24); б) *Начело забране дискриминације* – „Забрањена је дискриминација корисника социјалне заштите

209 Службена белешка 16-2252/11.

210 Службена белешка бр. 45-873/12.

211 Службена белешка бр. 45-873/12.

по основу расе, пола, старости, националне припадности, социјалног порекла, сексуалне оријентације, вероисповести, политичког, синдикалног или другог опредељења, имовног стања, културе, језика, инвалидитета, природе социјалне искључености или другог личног својства“ (члан 25) и в) *Начело најбољеј инџереса корисника* – „Услуге социјалне заштите пружају се у складу са најбољим интересом корисника, уважавајући његов животни циклус, пол, етничко и културно порекло, језик, вероисповест, животне навике, развојне потребе и потребе за додатном подршком у свакодневном функционисању“ (члан 26).

Уколико се не води рачуна о специфичностима положаја Рома у нашем друштву, њиховој култури и обичајима, променама које настају на основу мера које се предузимају, између осталог и у вези с њиховом социјалном заштитом, ради унапређења њиховог социјално-економског положаја, стварају се штете које на различите начине погађају све грађане. Заштитник грађана није добио информације од руководиоца центара или њихових стручњака на основу којих би закључио да центри предузимају проактивну улогу у вези с интеграцијом Рома у локалну заједницу или да су упутили иницијативе надлежном Министарству или локалној самоуправи како би се постојећи недостаци превазишли.

Шта више није ретко мишљење међу стручњацима у центрима за социјални рад који сматрају да Закон о социјалној заштити омогућава да се вишечланим породицама одобравају високи износи новчане социјалне помоћи, што Роми користе и избегавају да се запосле, јер је новчана помоћ коју примају већа од зараде коју би остваривали. Указано је и на појаву изигравања закона тако што очеви ромске деце често не признају своју децу јер самохране мајке имају већу новчану помоћ. Утисак из разговора с запосленима у центрима је сличан ономе који су сарадници Заштитника грађана стекли након разговора с представницима локалних самоуправа – њихов став је да се Ромима придаје већи значај него другим грађанима који такође тешко и сиромашно живе.²¹² Требало би скренути пажњу и на то да је у већини центара у којима су сарадници Заштитника грађана разговарали са запосленима, речено да социјални радници нису посебно обучени за рад са Ромима, али и то да сматрају да им таква врста обуке није потребна јер у установама социјалне заштите запослени немају предрасуде према ромској популацији и имају одличну сарадњу и добро искуство у раду са ромским становништвом.

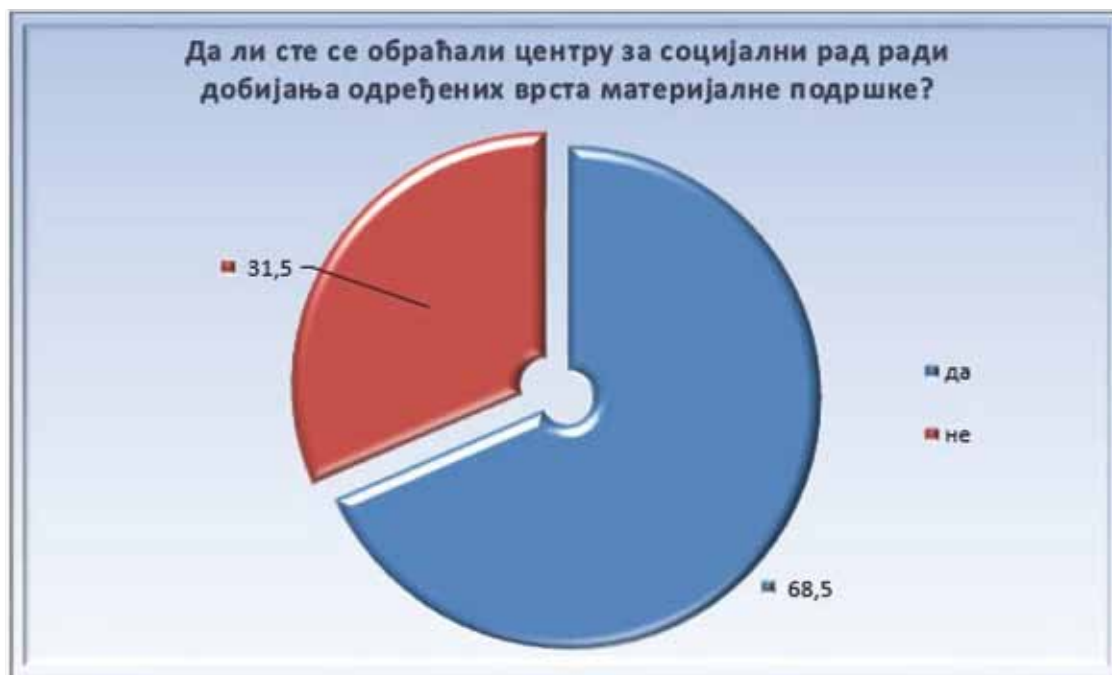
Међутим, нису ретки и примери **добре праксе** који центри предузимају како би прилагодили свој рад потребама грађана ромске националности. Центар за социјални рад у Нишу води евиденције о корисницима услуга центра које подразумевају и податке о етничкој припадности. Овај центар располаже с подацима о броју Рома по старосном добу и полној структури по насељима где су претежно насељени, о врстама и мерама социјалне заштите по насељима, о облицима социјалне заштите и услугама социјалног рада, о анамнези деце и омладине, анамнези одраслих лица и анамнези старијих²¹³. Такође, пример добре праксе је и рад Центра за социјални рад у Пожаревцу који је на основу података које су о социјално-економском положају суграђана ромске националности прикупили његови стручњаци иницирао пред градском управом мере њихове

212 Дневник истраживача од 24. октобра 2011. године.

213 Службена белешка бр. 45-873/12.

интеграције.²¹⁴ Најзад, међу овим примерима, у локалним самоуправама у којима је спровео истраживање, Заштитник грађана указује и на ставове директорке Центра за социјални рад у Зрењанину, која је добро упозната са положајем и проблемима Рома у овом граду и која сматра да је, због тешког материјалног и социјалног положаја у којем се налазе, оправдано предузимати мере позитивне дискриминације према Ромима²¹⁵.

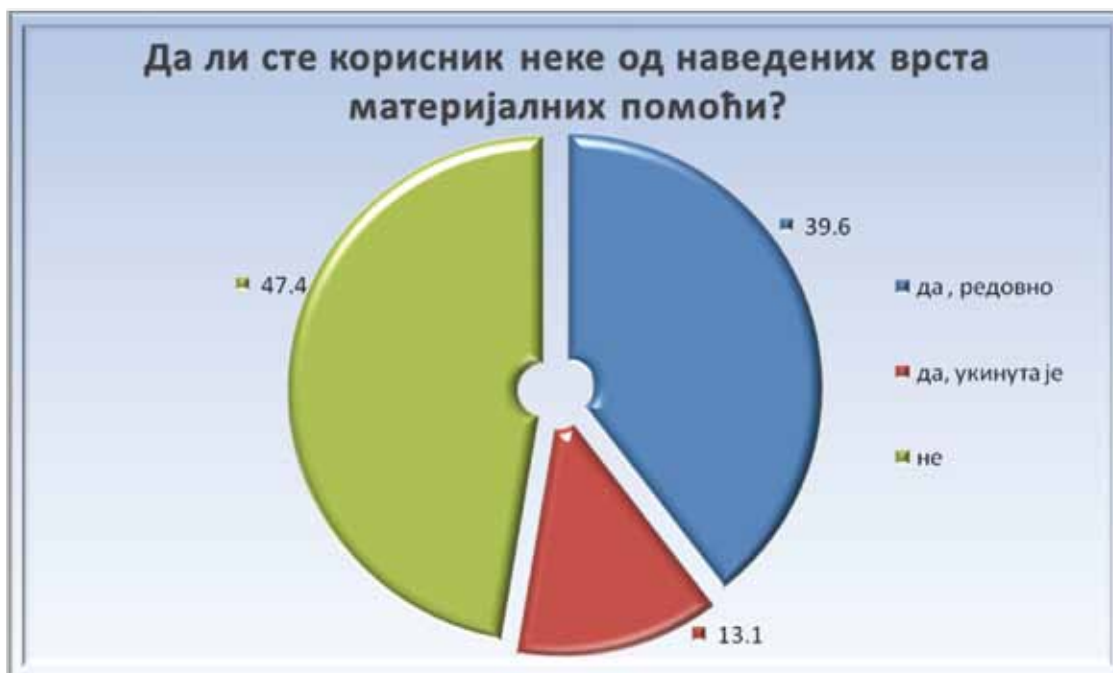
Према добијеним подацима у укупном броју корисника услуга социјалне заштите Роми учествују од 5% у Суботици до 75 % у Бору и Књажевцу. Роми су најчешће корисници једнократне новчане помоћи, помоћи у натури и других врста материјалне подршке, као и новчане социјалне помоћи по основу незапослености. Роми су такође корисници услуга смештаја – смештај у сродничку, хранитељску или другу породицу за одрасле и старије, домски смештај, смештај у прихваталиште и друге врсте смештаја²¹⁶.



214 Службена белешка бр. 16-1401/12.

215 Дневник рада истраживача од 14. октобра 2011. године.

216 У Бору услуге хранитељских породица користи петоро ромске деце, а услуге хранитељских сродничких породица једанаесторо ромске деце. Услуге смештаја деце у установе социјалне заштите користи петоро деце ромске националности, а још једно дете је смештено у установу за смештај деце са сензорним, развојни потешкоћама. У Шайцу је у хранитељским породицама, од укупно деведесет једног детета, тридесет двоје ромске националности, а под сталним старатељством међу осамдесет једним дететом тридесет три су ромске националности. Смештај деце у установе социјалне заштите: од деветнаесторо деце петоро је Рома. У Крајевцу у дневном боравку за децу и младе са сметњама 10% корисника је ромске националности. У дневном боравку за децу из породица са ризиком, од педесет три детета, двадесет три су ромске националности. И међу корисницима Дневног боравак за децу и младе са поремећајима у понашању који постоји од 2009. године, једна трећина корисника је ромске националности. Прихваталиште за жртве породичног насиља, чији рад од 2008. године финансира и обезбеђује Град, 10% корисника су Ромкиње са децом. У Књажевцу седамнаесторо Ромске деце смештено је у ромске хранитељске породице, а након пунолетства премештају се из хранитељске породице у смештај назван „Куће поред пута“. Од укупног броја корисника наведене услуге, 70% корисника су ромска деца.



Имајући у виду то да локална самоуправа може самостално увести нова права и повећати обим услуга социјалне заштите, општинском одлуком у Књажевцу у систем социјалне заштите уведена је једнократна помоћ путем радног ангажовања. На овај начин корисници једнократне новчане помоћи имају могућност да обезбеде додатна средства путем радног ангажовања, за време чијег трајања им се не укида додељена новчана помоћ. Корисници једнократне помоћи путем радног ангажовања претежно су Роми (90%).

Центар за социјални рад у Нишу, такође, признаје остваривање право на једнократну новчану помоћ путем радног ангажовања. Специфичан вид рада овог Центра је да, када пружају ову услугу, праве разлику између радно способних и они који то нису. Наиме, лица која су радно способна и остварују право на једнократну новчану помоћ имају могућност да се кроз добровољно радно ангажовање запосле у институцијама које се финансирају из градског буџета. Када одраде одређени број сати до износа 9.700 динара, колико износи једнократна новчана помоћ, на основу потврде послодавца, исплаћује им се једнократна новчана помоћ. Разлози за усвајање оваквог решења, су према речима директора нишког центра за социјални рад, то да се код незапослених грађана развија одговорност, радна навика и осећање да се зарада стиче радом, а не на основу помоћи или солидарности. Поред тога, на овај начин послодавци упознају лица која траже посао и повећава се могућност њиховог трајнијег запошљавања²¹⁷. У Пожаревцу је установљена Комисија за социјална питања која, у сарадњи са центром за социјални рад, у последње две године, организује и радно ангажовање што је наишло на велико интересовање код Рома. Радно ангажовање појединца траје до пет месеци, а месечно примање ангажованих раника је 18.000 динара.

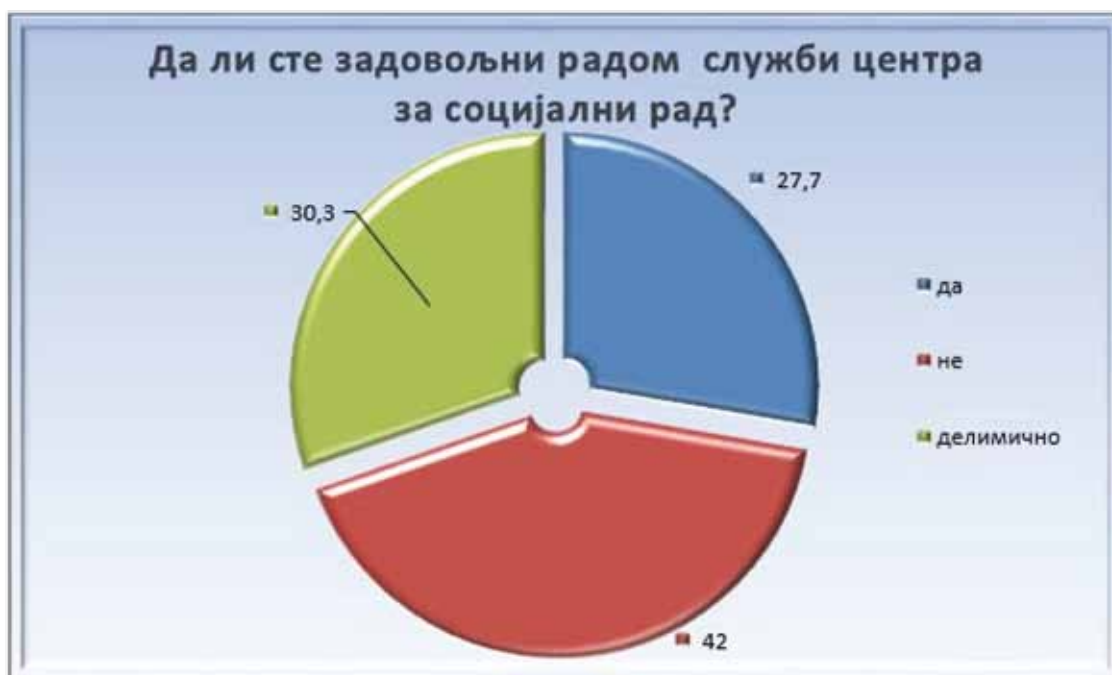
У Крушевац велики број Рома користи једнократну новчану помоћ, као и помоћ у натури, огрев, школски прибор, али и за набавку лекова на основу потврде коју издаје

217 Службена белешка бр. 45-873/12 од 7. септембра 2012. године.

центар за социјални рад. Наиме, центар закључује уговор са апотекама на основу којег им надокнађује трошкове лекова које издају лицима на основу лекарског рецепта и потврде центра да је реч о социјално угроженом кориснику.

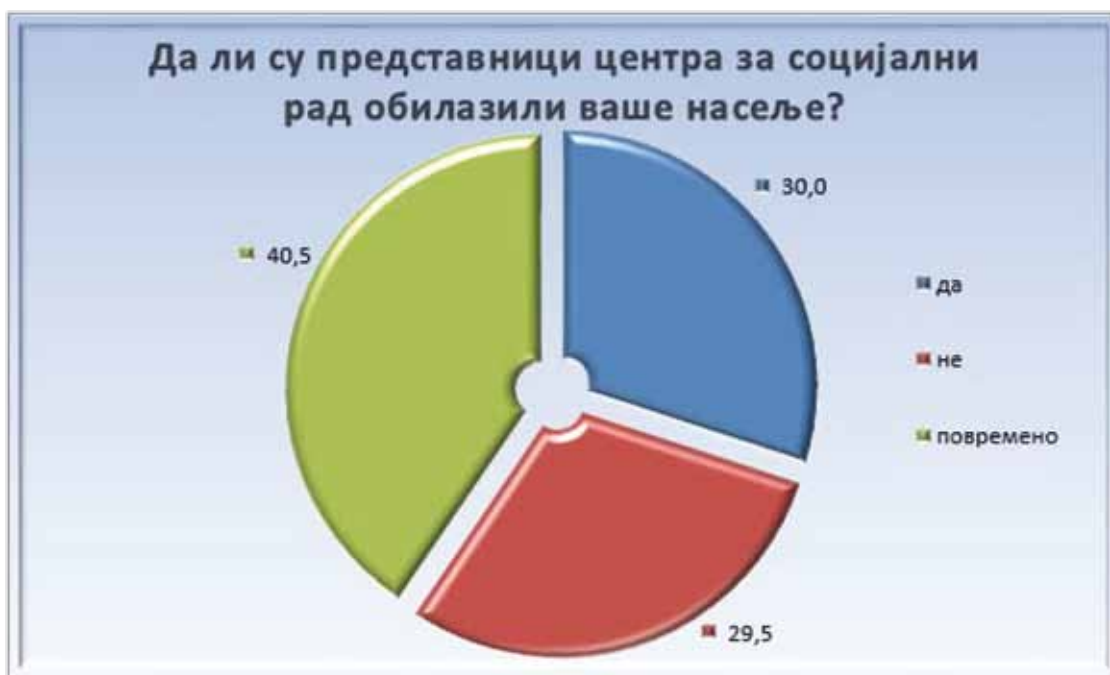
О могућностима коришћења права из социјалне заштите Роми се најчешће обавештавају из медија, од удружења грађана која их поучавају о томе, у непосредном контакту у центру за социјални рад, а најчешће извор информација су међусобни разговори. Једна од активности у акционом плану за спровођење Стратегије се односи на повећање информисаности Рома о правима из социјалне заштите (7.2). Један од носилаца ове активности Министарство рада и социјалне политике је обавестило Заштитника грађана да је 2009. године припремило одговарајуће материјале на српском и ромском. У ромским насељима у којима с радили стручњаци Заштитника грађана, локалним самоуправама и центрима за социјални рад нису уочени такви или слични материјали.

Утисак је да се Роми о поступку остваривања права на социјалну заштиту обавештавају као и сви остали корисници услуга тако што информације добијају директно у центру за социјални рад. Према исказима Рома запослени у центрима често немају стрпљења да их поуче о томе на који начин могу да остваре поједина права, коју документацију треба да прилаже и друго. Поред тога Роми указују и на нељубазност запослених у појединим центрима за социјални рад.



Социјални радници Роме у насељима обилазе након што они поднесу захтев за остваривања одређеног права, како би непосредно утврдили чињенице неопходне за одлучивање. Најчешће, социјални радници не припремају посебне извештаје о стању и социјалном положају ромске породице, већ као и у другим предметима, извештај прилажу у налазу који се обавезно припрема у поступку одлучивања о захтевима за остваривање права.

Нажалост, ретки су примери да социјални радници редовно обилазе Роме у насељима у којима живе и да превентивно делују како би их поучили, како о остваривању права, тако и о другим питањима важним за њихову интеграцију (лична документа, превенција и упућивање на лечење болести зависности, малолетнички бракови и трудноће, повезивање с осталим институцијама пред којима остварују права и друго). Један од ретких изузетака од ове праксе је центар за социјални рад у Књажевцу чији социјални радници редовно, једном у месецу, обилазе ромска насеља како би пратили услове у којима живе сиромашни Роми.



Према мишљењима стручњака и запослених у центрима за социјални рад основни проблеми у вези са применом „Стратегије“ и акционих планова су: а) недостатак средстава; б) недовољан број запослених у центрима за социјални рад; в) недовољни капацитети установа социјалне заштите за збрињавање посебно угрожених група унутар ромске популације – деца, жена и старији; г) недовољну друштвену свест и недостатак друштвене солидарности за проблеме Рома; д) непоседовање личних докумената и ђ) недостатак посебних пројеката.

Представници центара за социјални рад истичу да је многим Ромима велика препрека остваривању права из социјалне заштите чињеница да немају пријављено пребивалиште и боравиште.

4.6.3. Пријава пребивалишта на адреси центара за социјални рад

Очекивало се да ће већи део проблема у вези са остваривањем права која су условљена местом пребивалишта или боравишта грађана бити отклоњена доследном применом Закона о пребивалишту и боравишту грађана.²¹⁸ Изменама Закона, које је пред

²¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 87/11.

Министарством унутрашњих послова покренуо Заштитник грађана, прописано је да уколико грађанин не може да пријави пребивалиште по основу права својине на стану уговора о закупу и других законом прописаних основа, **надлежни орган му решењем утврђује пребивалиште на адреси центра за социјални рад, уз пријаву центру да ће његова адреса бити на адреси центра** (члан 11. став 2. тачка 4). Образац пријаве, након великог закашњења²¹⁹, прописао је министар надлежан за унутрашње послове, уз сагласност министра надлежног за социјалну политику (члан 11. став 5) 4. децембра 2012. године. Након тога Министарство рада, запошљавања и социјалне политике је центрима за социјални рад упутило упутство²²⁰ која је, према поступцима које је водио и сазнањима до којих је непосредно дошао Заштитник грађана,²²¹ изазвало неспоразуме и отежало је доследну примену Закона. Наиме, Министарство је наложило центрима за социјални рад да, пре него што дају сагласност за пријаву пребивалишта на адреси центра, да лица, која захтевају за такву процедуру прописан Образац како би га поднели Министарству унутрашњих послова на решавање, претходно неспорно докажу идентитет и приложе потврду од Министарства унутрашњих послова да немају пријављено пребивалиште у Републици Србији.

Заштитник грађана је на основу сазнања до којих је дошао у разговорима са грађанима настањеним у неформалним, нехигијенским насељима, из притужби грађана и исказа представника центара за социјални рад саопштених на обукама које омбудсман у сарадњи са Министарством правде и државне управе и UNHCHR организује за запослене који раде на пословима решавања „статусних питања“ правно невидљивих и бескућника²²², покренуо пред Министарством рада, запошљавања и социјалне политике поступак у вези са поступком запослених у Центру за социјални рад Нови Београд који су одбили да лицу ромске националности дају образац пријаве пребивалишта на адреси центра и на тај начин покрену прописану процедуру. Заштитник грађана се одлучио да овај поступак превентивно води пред Министарством, а не пред центром у којем је пропуст уочен. У изјашњењу Заштитнику грађана Министарство је навело да је утврдило да је центар „углавном“ радио у складу са законом, а да је пропуст настао због тога што сарадник у центру није био упознат са процедуром пријаве пребивалишта на адреси центра²²³. Према поменутом упутству, на пословима пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад

219 Законом прописана обавеза да се донесе Образац пријаве истекла је 29. фебруара 2012. године.

220 Упутство за поступање центара за социјални рад, бр. 110-00-271/2012/14 од 25. децембра 2012. године.

221 Предмет 16-1598/13 Центар за социјални рад Нови Београд, надзор у Центру за социјални рад Вождовац службена белешка бр. 16-1492/13, поступци према Центру за социјални рад Чукарица 16-3995/12, 16-3998/12, 16-4000/12, 16-4022/12.

222 Споразум је закључен између заштитника грађана, Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу и UNHCHR 9. априла 2012. године са циљем да се подржи ефикасније решавање проблема „правно невидљивих лица. До јуна 2013. године организоване су у обуке судија основних судова у вези са применом члана 71. Закона о ванпарничном поступку; обуке матичара, запослених у центрима за социјални рад и одељењима Министарства унутрашњих послова који обављају управне послове посвећене унапређењу њихових поступања приликом решавања статусних питања (лична документа, накнадни упис чињенице рођења, доношење решења о пријави пребивалишта на адреси центра за социјални рад, пријава боравишта, одређивање личног имена деци чији су родитељи „правно невидљиви“ и друго) грађана.

223 Изјашњење Министарства бр. 551-00-00202/2013-14 од 25. априла 2013. године.

ради правник. Министарство је обавестило Заштитника грађана да је у међувремену центар за социјални рад Нови Београд дао сагласност за пријаву пребивалишта на својој адреси лицу које је претходно одбио без образложења и одговарајуће поуке о остваривању права.

По притужби грађана Заштитник грађана је водио поступак и пред центром за социјални рад у београдској општини Вождовац у којем је извршен надзор и утврђено је да је начињен пропуст у вези са поступком давања сагласности за пријаву пребивалишта на адреси центра. Према речима руководиоца центра прописана процедура је непрецизна и да приликом решавања проблема пријаве грађана бескућника на адресу центра, радије користе раније коришћен неформални метод сарадње са локалном полицијском станицом.²²⁴

Сагледавши недостатке и пропусте у вези са применом члана 11. став 2. тачка 4. Закона о пребивалишту и боравишту грађана, Заштитник грађана је с представницима Министарства унутрашњих послова и Министарства рада, запошљавања и социјалне политике одржао више састанака, а на последњем 19. јуна 2013. године саопштио им је мишљење у којем је назначио да очекује доследну примену Закона уз прописивање јасне и једноставне процедуре пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад. Мишљење Заштитника грађана је да Министарство рада, запошљавања и социјалне политике треба да постојећу, спорно упутство стави ван снаге, а да потом истовремено са Министарством унутрашњих послова уреди поступак пријаве пребивалишта на адреси центра за социјални рад на целисходан начин у најбољем интересу грађана и државе.

Изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку, Закона о пребивалишту и боравишту и Закона о личној карти које се односе на решавање статусних питања „правно невидљивих“ и бескућника Република Србија је пример региону и многим европским државама. Доследна примена закона, доношење одговарајућих подзаконских аката и савесно поступање јавне управе и установа које се баве социјалном заштитом допринеће остваривању сврхе закона – искорењивању узрока апатридије, остваривању људских права и безбедности грађана.

4.6.4. „Ромски координатор“ у јединици локалне самоуправе

О положају и улози координатора за ромска питања, („ромског координатора“) у јединицама локалне самоуправе у јавности се често говори, али подаци о њиховом статусу, раду и потребама су штури и често противречни. Према „Стратегији за унапређивање положај Рома“, односно, њеном Акционом плану, Министарство рада и социјалне политике треба да спроводи активности које се односе како на „наставак ангажовања координатор за ромску популацију у јединицама локалне самоуправе које имају значајан број ромског становништва“, тако и на „систематизацију радних места координатор за ромска питања у јединици локалне самоуправе“ и на „едукацију координатора за ромска питања и представника јединица локалне самоуправе“. У више изјашњења о

224 Службена белешка из надзора 16-1492/13 од 31. маја 2013. године.

поступањима у вези с пословима интеграције Рома²²⁵, Министарство никада није обавестило Заштитника грађана да ли је и на који начин предузимало мере како би остварило „Стратегијом“ планиране активности.

Обавештење о положају и раду „координатора за питања Рома“ у локалним самоуправама Заштитнику грађана је доставило Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу које је утврдило да је осамнаест јединица локалне самоуправе систематизовало радно место ромског координатора и да је на основу тога засниван радни однос на неодређено време с кандидатима, претежно ромске националности²²⁶.

У изјашњењу Министарства не наводе се критеријуми избора координатора, а увидом у списак ангажованих ромских координатора, уочено је да ромски координатори немају уређен радни статус као ни опис посла. Ромски координатори су ангажовани на различите начине: преко међународних организација, пројеката финансираних из донација, уговора о делу, као координатори за права мањина, **а само мањи број њих је запослен у општинској, односно градској администрацији.** Ово запажање је потврђено непосредним увидом у рад двадесет пет јединица локалне самоуправе, на основу којег је Заштитник грађана утврдио да у тринаест општина није ангажован ромски координатор.

„Ромски координатори“ су најчешће упошљени на основу уговора о делу или уговора о раду на одређено време и углавном немају јасно дефинисан опис посла. Уочено је и да одређене локалне самоуправе сматрају да је замена за ромског координатора члан градског већа или одборник који је ромске националности, што према речима ромских активиста и Националног савета ромске националне мањине није решење имајући у виду потребу и проблеме већине грађана ромске националности, сврху доношења *Стирање* и значај „координатора“ за њено спровођење у локалној самоуправи.

Потреба увођења „ромских координатора“, побољшање веза између ромске заједнице и локалне власти, потекла је из „пилот“ пројекта спроведеног у Републици Србији који су средином прошле деценије спровели Министарство за људска и мањинска права, Европска агенција за реконструкцију и Мисија OSCE у Србији.

Након завршетка овог пројекта, који је трајао годину дана, већина од тринаест општина у којима је било ангажовано исто толико локалних „ромских координатора“, није наставила са њиховим радом. Увидом у документацију коју је Заштитнику грађана доставило Министарство рада и социјалне политике, наведено је да је Министарство у 2008. години реализовало пројекат „Подршка социјалној интеграцији Рома ангажовањем координатора за ромска питања у двадесет општина у Србији“, а да након његовог окончања, већина локалних самоуправа није наставила с њиховим упошљавањем²²⁷. Ове чињенице указују на то да, упркос томе што локалне самоуправе имају сазнања да постоји потреба за унапређивањем положаја ромске заједнице, пројектно финансирање „ромских координатора“ није одрживо и системско решење за постизање тог циља.

225 Изјашњења Министарства бр. 560-01-252/2011-15, бр. 011-00-00-976/2011-15, бр. 560-01-447/2012-14, бр. 011-00-456/2013-20.

226 Изјашњење Министарства бр. 90-00-11/2011-04.

227 Изјашњење Министарства бр. 560-01-252/2011-15.



Међу испитаницима које је анкетирао Заштитник грађана 42,6% од њих оцењује рад „локалног ромског координатора“ са максималном оценом – петицом. Високо мишљење о раду „координатора“ има и близу 12% испитаника који су га оценили четворком, а задовољавајућу оцену тројку дало је 8,7% анкетираних грађана. Међутим, више од трећине грађана ромске националности обухваћени Истраживањем омбудсмана (37,2%) није задовољно радом свог „координатора“. Незадовољству грађана радом „координатора“ доприносе и појединци међу њима који избегавају радне обавезе, не одржавају везе с грађанима ромске националности којима треба да помажу у вези с остваривањем права пред органима локалне самоуправе и државне управе.

Подршка две трећине испитаника раду „ромских координатора“ указује на то да постоји потреба за њиховим ангажовањем у локалним самоуправама. Свакако би ова подршка била виша уколико би се утврдили критеријуми које лице које конкурише да обавља послове „локалног ромског координатора“ треба да испуни, одредили послови које треба да обавља и отклони неодоумице у вези са њиховим радно-правним статусом и применама мера позитивне дискриминације. Препрека запошљавању „ромских координатора“ по основу уговора о раду на неодређено време јесу и циљеви и временска одређеност Стратегије, њене противречности у односу на опште друштвене циљеве и неусклађеност акционог плана њеног спровођења са друштвеним приликама и околностима. Пример таквог стања је одговор који је навела већина локалних самоуправа у вези с неангажовањем „ромских координатора“, наиме повод таквог поступања је Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији²²⁸ којим су утврђена ограничења у погледу максималног броја запослених. Овај Закон је усвојен исте године када и „Стратегија“ и акциони план њеног спровођења и оправдано је било очекивати да ће надлежни државни орган указати, било предлагачу Закона,

228 „Службени гласник РС“, бр. 104/09.

било приликом њеног усвајања на значај „ромских координатора“ за спровођење „Стратегије“ и предложити одговарајуће мере позитивне дискриминације. Међутим до тога није дошло ни тада, нити до закључења овог извештаја.

На проблеме у вези с радом ромских координатора указују и искуства које је Заштитник грађана стекао спроводећи истраживање у четрдесет седам ромских насеља широм Србије, али и у другим насељима и локаним самоуправама у којима је водио поступке по притужбама грађана ромске националности у вези с заштитом права. **Та искуства указују на то да „ромски координатори“ омогућавају везу између Рома и локалне власти и да доприносе већој информисаности Рома о правима која им припадају и поступцима у којима их могу остварити, а која често због страха према институцијама не остварују, али и то да су „координатори“ због несигурности радно правног статуса зависни од воље надлежних у локалној администрацији, да због таквог статуса често настоје да оправдају очигледне пропусте, па и занемаривање обавеза надлежних служби у вези с унапређењем положаја и заштитом признатих прва Рома. Њихов статус је различит у локалним самоуправама, а ангажовање и рад „ромског координатора“ зависи од воље и способности надлежних у локалној администрацији да препозна значај тог рада**²²⁹.

Непостојање критеријума на основу којих се јасно може утврдити потреба за радом „ромског координатора“ у јединицама локалне самоуправе оставља могућност произвољне процене потребе њиховог ангажовања, а тиме и то да се утиче на његов рад. Избегавањем да се утврди обавеза локалних самоуправа да у складу с унапред утврђеним условима ангажују „ромског координатора“ условљава незадовољство грађана ромске националности, нарочито оних који због тога што на територији јединице локалне самоуправе није ангажован „ромски координатор“ тешко остварују контакт са надлежним службама и одељењима у општинским и градским управама.

Сагласно утврђеним чињеницама Заштитник грађана је мишљења да неуређени радно-правни статус, права и обавезе, опис посла и неутврђивање одговорности „ромских координатора“ битно отежавају њихов статус и рад, али и приступ Рома органима власти и институцијама. Обавеза је јавних власти *да доносе акције и предузимају мере у циљу њиховог положаја лица која припадају ромској националној мањини*²³⁰ и зато је, с обзиром на то да је истраживање омбудсмана потврдило претпоставку да се Роми лакше интегришу у локалну средину уколико постоји локални ромски координатор, који свакодневно посредује између грађана ромске националности и органа јавне власти у вези са заштитом и остваривањем њихових права, Заштитник грађана мишљења да би надлежни државни орган морао да уради стандарде и пропише услове њиховог рада.

229 Заштитник грађана 27. септембра 2010. и 19. маја 2011. године организовао разговоре са „ромским координаторима“ у којима је саопштено то да је већина локалних самоуправа спремна да се бави проблемима Рома и питањима ромских координатора само ако су обезбеђења пројектна средства за ту намену; да је статус „координатора“ неизвестан и да његово ангажовање зависи искључиво од процене локалне самоуправе; да често немају одговарајуће услове за рад и не учествују у доношењу одлука које се тичу ромске популације. Поред тога „координатори“ су потврдили то да су недоступност и страх од институција која је код већине Рома присутна основни разлози због којих је значајно да они успостављају везе грађана ромске националности с органима пред којим они остварују права.

230 Закон о заштити права и слобода националних мањина, члан 4, став 2.

Главни налази

Препрека друштвене реинтеграције повратника је то што за тај процес нису развијени одговарајући механизми, обезбеђена средства, успостављена координација између надлежних државних органа и локалних самоуправа и успостављена тачна база података.

Повереништва Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије у локалним самоуправама не спроводе Стратегију за реинтеграцију повратка на начин који је у најбољем интересу повратника.

Локалне самоуправе немају акционе планове реинтеграције повратника.

Укључивање ученика повратника у образовни систем је отежано како због недостатка припремних програма и њиховог прилагођавања, тако и због тога што је поступак превођења и оверавања докумената скуп за већину повратника.

Упркос Законом утврђеног хитног поступка за одобравање личних докумената повратницима, овај процес је често отежан јер у локалним самоуправама постоји различита пракса – различити начини на који се, често неформално прибављају лична документа, различите информације о поступцима у којима се лична документа прибављају.

Не постоје довољни капацитети ни за обезбеђивање хитног смештаја повратника, нити за решавање њиховог становања.

Препоруке

Комесаријат за избеглице и миграције и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике ће успоставити координацију органа јавне власти надлежних за реинтеграцију повратника и успоставиће ефикасан начин њихове евиденције и праћења њиховог социјалног укључивања у локалну заједницу.

Комесаријат за избеглице и миграције ће преко својих повереника у локалним самоуправама успоставити ефикасан систем обавештавања повратника о њиховим правима и пружања помоћи да би се покренули поступци пред надлежним органима.

Комесаријат за избеглице и миграције ће организовати обуке за доносиоце одлука у локалним самоуправама на којима ће их упутити у обавезе које имају у вези са реинтеграцијом повратника. Комесаријат ће припремити анализу стања у локалним самоуправама у вези са реинтеграцијом повратника по основу Уговора о реадмисији и о томе ће обавестити Владу Републике Србије.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја у сарадњи са Комесаријатом за избеглице и миграције ће организовати припремне програме за ученике повратнике и обезбедиће подршку у настави у складу са индивидуалним потребама ових ученика.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја у сарадњи са Комесаријатом за избеглице и миграције ће обезбедити начин бесплатне помоћи повратницима приликом превођења докумената који се захтевају приликом уписа у школе у Србији.

Министарство унутрашњих послова и Министарство правде и државне управе ће упутити прецизне инструкције полицијским управама и станицама, односно службама у јединицама локалне самоуправе које воде послове матичних књига, о томе како ће на јединствен начин поступати у вези са издавањем личних докумената повратницима. Министарства ће установити начин на који ће по хитно поступати по жалбама грађана и повереника у вези са пропустима првостепених органа.

Комесаријат за избеглице и миграције и Републичка агенција за социјално становање у сарадњи са Министарством рада, запошљавања и социјалну политику и Министарством грађевинарства и урбанизма ће обезбедити услове за хитан смештај повратника и развијати моделе социјалног становања доступне сиромашним грађанима.

4.7.1. Пројиси којима је уређен њовраћак и сћашус њовраћника

Као што није познат укупан број Рома у Србији, тако су и подаци у вези с бројем лица која се на основу Уговора о реадмисији враћају у земљу отворени и непознаница су надлежним органима што оптерећује њихове активности и онемогућава квалитетно планирање.

Основ за поступање државних органа и органа локалне самоуправе како у поступку повратка, тако и у вези с интеграцијом повратника је Споразум са Европском унијом²³¹ и закључени билатерални споразуми²³². На основу споразума о реадмисији Србија је прихватила обавезе које се односе на повратак њених држављана и држављана трећих земља која су у Унију ушла преко Србије и лица без држављанства. Споразумом су поред осталог уређени и поступак реадмисије, доказивање о држављанству, услови повратка и друга питања.

Република Србија је, као што је речено, 2009. године донела Стратегију за реинтеграцију повратника по споразуму о реадмисији²³³ која је заснована на принципима међународног права и конвенцијама које је држава ратификовала²³⁴. Овом Стратегијом

231 У Европској унији се пракса и јединствено правно поступање приликом уређења положаја избеглица која су поднела захтев за азилом још увек развија. Према „Даблинској конвенцији“ њихов статус увек решава држава преко које је тражилац азила ушао на простор ЕУ. Правна заштита присилних миграната и избеглица установљена је на основу Конвенције о заштити избеглица из 1951, њеном Протоколу из 1967. године и другим документима којима се штите људска права. Њима се забрањује протеривање, односно повратак избеглица, уколико постоји опасност по њихов живот и слободу. Европске институције су донеле више докумената у вези с успостављањем јединственог система азила у ЕУ, а за статус повратника од значаја су директиве Савета министара донете између 2001. и 2004. године и уговори о реадмисији који су потписани са државама западног Балкана, па и са Србијом 2007. године.

232 Билатералне уговоре о повратку својих држављана који не испуњавају услове за останак у другим земљама Србија је закључила са: Немачком, Шведском, Данском, Италијом, Белгијом, Холандијом, Луксембургом, Аустријом, Словачком, Бугарском, Француском, Мађарском, Словенијом, Хрватском, Босном и Херцеговином, Швајцарском, Канадом и Норвешком.

233 „Службени гласник РС“, бр. 15/09.

234 Међународни љакџи о љраћанским и љолиџичким љравима, Међународни љакџи о економским, социјалним и кулџурним љравима, Међународна конвенција о укудању свих облика расне дискриминације, Конвенција о љравима деџеџи, Евроџска конвенција за зашџиџи људских љрава и основних слобода.

предвиђено је стварање институционалног оквира за реинтеграцију повратника, као и стварање услова за њихов примарни прихват и подизање капацитета локалних заједница за њихову реинтеграцију²³⁵. Стратегијом је одређен и институционални оквир за њено спровођење – државни Савет за реинтеграцију повратника по основу споразума о реадмисији и Комесаријат за избеглице и миграције РС. Савет је установљен 23. октобра 2008. године²³⁶. Овај орган је одлуком установио Тим за имплементацију стратегије. Најзад, усвојен је и одговарајући акциони план за спровођење Стратегије у 2009. и 2010. години, а по његовом окончању Савет за реинтеграцију је припремио акциони план за наредни период и предао га влади на усвајање.

Стратегијом за реинтеграцију повратника предвиђено је да Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије формира и води базу података, организује и координира прихват повратника, спроводи „хитне“ повратке, успоставља контакт с локалним заједницама у које се повратници враћају, јача капацитете локалних заједница за самостално и заједничко спровођење планираних активности, а на аеродрому „Никола Тесла“ организује Канцеларију за реадмисију као тачку примарног прихвата. У Извештају Комесаријата о раду Канцеларије указује се на то да у њој ради четири сарадника на пословима примарног прихвата, ургентног прихвата, идентификовања повратника, превоза повратника до Центара за интервентни прихват, информисања повратника о процесу реадмисије, информисања повратника: о службама и организацијама којима се могу обратити за помоћ и врстама помоћи које оне пружају.

Настојећи да успостави механизам за пружање интервентне помоћи повратницима, пренаменом делова бивших колективних центара и њиховом адаптацијом, формиран су Центри за интервентни прихват повратника у Обреновцу, Белој Паланци, Зајечару и Шапцу. У Центар за интервентни прихват повратници се смештају на основу Упута који издаје Комесаријат за избеглице и миграције. Док траје интервентни прихвата Комесаријат обезбеђује повратницима основне животне услове и сарађује са надлежним институцијама, органима и организацијама ради утврђивања свих чињеница социјалног и економског статуса повратника, укључујући правни, породични, здравствени, образовни, материјални статус. Ово је значајан део процеса реинтеграције је од превазилажења институционалних и административних препрека зависи да ли ће се повратници интегрисати у друштво или не. У том период је важно, а према *Извештају* Комесаријата, обезбеђује и то да повратници добију праве информације о почетку и могућностима реинтеграције, организује се да надлежне службе брину о посебно осетљивим лицима, да се повратницима који немају документа, у сарадњи с Министарством унутрашњих послова РС она на Законом прописан начин хитно прибаве, успостави сарадња са локалним самоуправама у које се повратници смештају.

Стратегијом је осмишљено да Комесаријат у сарадњи са јединицама локалне самоуправе обезбеди израду локалних акционих планова за интеграцију повратника. На жалост, према речима повереника за избеглице и интерно расељена лица у јединицама локалне самоуправе које су биле обухваћене истраживањем ови планови нису урађени. Унапређење стања у овој области је неопходно јер поступак прихвата и реинтеграције „повратника“ мора бити препознатљив, јасан и спроведен уз поштовање људских права. Акционим планом за остваривање Стратегије за унапређење положаја Рома били

235 *Приспућуј правима и интеграција повратника по споразуму о реадмисији*, Praxis, 2011.

236 „Службени гласник РС“, бр. 99/08.

су утврђени општи принципи повратка, али не и детаљне обавезе, мере и активности надлежних органа јавне власти у вези с поступком повратка и реинтеграцијом.

У отвореним и недовршеним стратешким и правним околностима уочени су бројни пропусти надлежних органа, а последица је то да је већина повратника суштински незбринута и без одговарајуће институционалне подршке за реинтеграцију²³⁷. Истраживање Заштитника грађана потврђује овакво стање. Из разговора које су стручњаци Заштитника грађани водили са повереницима за избеглице и интерно расељена лица у 30 локалних самоуправа закључено је то да њима нису познати циљеви Стратегије за интеграцију избеглица и расељених лица, обавезе из Акционог плана за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома: успостављање јединствене базе података о повратницима; решавање проблема личних исправа и других докумената; интеграција у образовни систем; информисање повратника о њиховим правима; решавање питања становања и смештаја повратника; обезбеђење здравствене заштите повратницима; израда упутства за спровођење Споразума о реадмисији за поштовање људских права; обезбеђење приступа праву на запошљавање повратницима.

4.7.2. Резултати реинтеграције

4.7.2.1. Организација праћења повратника

Успостављање јединствене базе података о повратницима поверено је Министарству за људска и мањинска права и Министарству унутрашњих послова. Из разговора са повереницима за избеглице и интерно расељена лица утврђено је да они не располажу са тачним подацима о броју повратника по основу споразума о реадмисији који се налазе на територији јединице локалне самоуправе у којој обављају послове повереника. Као разлог наведено је да многа лица која се у Канцеларији на аеродрому или у Комесаријату за избеглице у Београду, изјасне да одлазе у одређену локалну самоуправу никада не дођу до повереника како би се евидентирали и на тај начин омогућили праћење њихове интеграције у локалну средину и пружање одговарајуће помоћи. Из изјашњења надлежних државних органа о спровођењу мера у вези с реинтеграцијом повратника не може се закључити да је поменута и планирана база податка формирана.²³⁸ Праћење интеграције повратника је због тога изузетно тешко, а у неким случајевима и немогуће, а повереници у градовима и општинама који су били обухваћени истраживањем Заштитника грађана истакли су то да су адресе и контакт телефони који повратници уписују у упитнике често лажни, као и то да повратници често дају неистините податке о томе у које место су се упутили. Дешавало се, на пример, да Комесаријат за избеглице обавести повереника да се у Нови Сад упутило четрдесет три породице, а да је повереник успео да евидентира само седам.

Комесаријат за избеглице и миграције у извештају за 2013. годину наводи да је у првом кварталу 2013. године преко Канцеларије Комесаријата за реадмисију

237 Видети: *Присвој правима и интеграција повратника по споразуму о реадмисији, Анализа главних проблема и препрека*, PRAXIS, 2011; *Кршење људских права Рома враћених у Србију по основу споразума о реадмисији*, Екуменска хуманитарна организација, Нови Сад, 2007.

238 Допис Министарства унутрашњих послова бр. 01-4733/11-6 од 15. јула 2011. године; допис Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу бр. 90-00-11/2011-04 од 2. јуна 2011. године и Допис Комесаријата за избеглице бр. 019-254/1 од 11. маја 2011. године.

на аеродрому „Никола Тесла“ остварено 992 повратка, а да је међу повратницима највише лица ромске националности – 765. Највише повратника је из Белгије (242), Данске (203), Немачке (200) и Финске (157). Већина лица из ове групе повратника, њих 906, су сами обезбедили смештај, за 28 је изнајмљен смештај, а 55 је незбринуто. Највећи број повратника је упућен у општину Бујановац (109), Земун (62), Зрењанин (46), Ковачицу (33), Житиште (30), Лесковац (29), а за 28 лица није познато у које место су се упутили након пријема на аеродрому. У 2012. години остварено је 2.107 повратака, међу којима је било 1.303 лица ромске националности. Већина повратника се сама збринула њих 1.880, а потпуно незбринутих је било 111. Највише их се вратило у општине Бујановац (138), Вршац (103), Земун (97), Палилула – Београд (89) и градове Врање (125), Лесковац (115), Зрењанин (98) и Ниш (83).²³⁹

4.7.2.2. Лична докуменџа

У вези са решавање проблема личних исправа и других докумената повратника планирано је да се повратници ослободе од плаћања трошкова превоза докумената и доношења упутства центрима за социјални рад у вези са решавањем проблема повратника. У изјашњењу које је Министарство рада и социјалне политике доставило у вези са поменутим мерама није наведено да је Министарство иницирало измену прописа на основу којих би повратници били ослобођени плаћања превоза докумената.²⁴⁰ У локалним самоуправама, према речима повереника, постоји различита пракса – различити начини на који се, често неформално прибављају лична документа, различите информације о поступцима у којима се лична документа прибављају, а често повратнике упућују ради остваривања истог права на различите надлежне органе, такође, сарадња са невладиним организацијама које се баве проблемом личних докумената повратника је различита. С обзиром на то да је издавање личних докумената оптерећено често непотребним и компликованим административним препрекама, које и у случају повратника трају дуже од Законом утврђеног хитног поступка, повереници нису у стању да пруже одговарајућу помоћ повратницима.

4.7.2.3. Укључивање у образовање

Један од примарних циљева реинтеграције повратника је њихово укључивање у образовни систем. Ради остваривање тог циља Министарство рада и социјалне политике и Министарство просвете и науке су требали да припреме и обезбеде спровођење упутства за школе за обавезан упис деце повратника; успостави начин нострификације школских докумената; поучи и оспособи наставно особље за рад с децом повратницима; пружи помоћ у прибављању школских докумената из иностранства у најкраћем временском року; организује програме за учење језика наставе и програме за очување језика средине из које се враћају као и програме стручног усавршавања наставника и других стручњака у школама који раде с децом у школи. О наведеним мерама министарства у поменутим истраживањима нису обавестили заштитника грађана. У разговорима који су обављени са повереницима истакнуто је да они не прате интеграцију деце

239 www.kirs.gov.rs

240 Допис Министарства рада и социјалне политике – Сектор за особе са инвалидитетом, бр. 560-01-252/2011-15 од 4. маја 2011. године.

у образовни систем, а разлог томе је пребачен на корисника мере – повратнике јер се, како је речено, након што се први пут јаве повереништву, више не остварују контакт с повереником, а најчешће се не налазе на адреси коју су уписали у упитник.

Овај проблем су повереници истицали увек када се разговарало о праћењу положаја и реинтеграцији повратника. Међутим, надлежни државни органи Комесаријат за избеглице и миграције, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, друга министарства и центри за социјални рад нису реаговали на овај проблем и успоставили начин праћења. Истраживање Заштитника грађана је потврдило претпоставку да повратници по основу споразума о реадмисији немају интерес да се јављају повереницима јер немају никакву посебну помоћ од њих. Наиме, након што их евидентирају и упуте у центар за социјални рад ради добијања новчане или неке друге социјалне помоћи и на надлежне органе ради прибављања личних докумената, од повереништва не добијају ништа више од тога – не постоје могућности редовне или повремене материјалне или неке друге помоћи; организованог смештаја или стамбеног збрињавања повратника или неки други разлози због којих би се обратили поверенику.

У вези с образовањем требало би указати на то да је деци повратника која не поседују школске исправе (сведочанства, диплома) из земље из које су враћена, омогућено да се условно упишу у основну школу, док потребна документа не прибаве. Поступак прибављања потребних докумената и нострификацију диплома, сведочанстава спроводи Министарство просвете, науке и технолошког развоја, а поступак је бесплатан за лица која Министарству поднесу доказ да су корисници социјалне помоћи. Међутим, превод документа и оверу код овлашћеног тумача сnose повратници што изискује трошкове које најчешће, како је већ речено, не могу да обезбеде.

Међутим, значајни је проблем што се деца повратника, без одговарајуће припреме, укључују у школски систем који је најчешће битно различит од школовања које су похађали у држави из које су враћени. Различити програми, начин образовања и извођење наставе препреке су на које указују повратници. Шта више многа деца се суочавају и с проблемом недовољног или потпуног незнања српског језика. Министарство просвете, науке и технолошког развоја упркос томе што је, преко државе или непосредно, преузело бројне обавезе у вези с образовањем и интеграцијом Рома, односно реинтеграцијом Рома повратника, није осмислило и применило припремни програм на основу којег би деца савладала српски језик. Често резултат оваквог немара је да су деца немотивисана, да не могу да прате наставу и да заостају за децом чији је српски матерњи језик. Најгоре последице су напуштање школе.

4.7.2.4. Достиђујнось љрава и инсџиџуџија

Информисање повратника о њиховим правима подразумевало је организовање сталних и периодичних „инфо-кампања“ о организованој помоћи за повратнике; израда водича за повратнике и водича за представнике локалних самоуправа. Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу је у свом изјашњењу навело да је пружена помоћ службеницима у државним органима, организацијама и установама са јавним овлашћењима да се боље упознају с могућностима помоћи и интеграцији лица враћених по споразуму о реадмисији у постојећем законодавству, административној или правној пракси, а Министарство

рада и социјалне политике је обавестило Заштитника грађана да је објавило посебан *Приручник за ђовраћување у оквиру инђеирације ђовраћника* као и *Информаћор за ђовраћнике*. О начину на који могу остварити права организовано је и више инструктивних састанака у локалним самоуправама како са представницима локалне заједнице, тако и са невладиним сектором који се бави проблемима реадмисије.

Најзад израда *Уђуђсћива за сћровођење Сћоразума о реадмисији за ђошћовање људских ђрава* поверена је Министарству спољних послова. Министарство није установило Акционим планом предвиђен тим за израду *Уђуђсћива*. У раду тима би поред представника Републике Србије требало да учествују и представници земаља потписница Уговора. Министарства спољних послова у свом изјашњењу наводи да је спровођење Споразума о реадмисији води заједничка комисија ЕУ и Републике Србије за спровођење Споразума о реадмисији и Комисија Владе РС за праћење безвизног режима путовања са ЕУ²⁴¹.

4.7.2.5. Смешћај и сћановање

Решавање проблема смештаја и становања повратника је с мало успеха остваривано преко прихватних центара као интервентних и временски ограниченог вида привременог колективног смештаја; организовања смештаја повратника бескућника; укључивања повратника у програме стамбеног збрињавања, социјалног становања и алтернативне облике стамбеног збрињавања. Министарство животне средите, рударства и просторног планирања, које је носилац ових мера, није овом органу доставило изјашњење у вези спроведених мера, а током истраживања стручњаци Заштитника грађана нису наилазили на примере добре праксе решавања смештаја и стамбеног збрињавања повратника. Повереници локалним самоуправама су наводили да се повратницима не помаже у вези са смештајем и стамбеним збрињавањем, а као разлог томе, по њиховом мишљењу су прописи на основу којих би ова лица учествовала у програмима који су намењени стамбеном збрињавању избеглица и расељених лица. Према сазнањима Заштитника грађана повратници проблем смештаја углавном решавају индивидуално. Према подацима Комесаријата у прва четири месеца 2011. године од укупно 539 повратника двадесет осам је смештено у прихватне центре Комесаријата. Треба поменути и то да се деца повратници без пратње родитеља смештају у институције надлежне за старање о деци и омладини.

4.7.2.6. Зађошљавање ђовраћника

Због високе стопе незапослености и ограничених привредних ресурса грађани Србије, генерално имају проблем у вези с остваривањем права на рад. Повратницима, међу којима је велики број ниско квалификоване и неквалификоване радне је још теже да пронађу посао. Повратници најчешће наводе да је један од кључних узрока због којих су се определили за исељавање или поновни одлазак у иностранство константна незапосленост.

Националном стратегијом запошљавања за период 2011–2020. година и Националним акционим планом за 2012. годину повратници по основу уговора о реадмисији

241 Допис Министарства спољних послова, бр. 1508-3/3-2 од 29. априла 2011.

и Роми су препознати као посебно осетљиве групе и предвиђене су мере како би се умањила изузетно неповољна стопа њихове незапослености и повећале шансе за успешну интеграцију. Стратегија упућује на промоцију социјалног предузетништва као на једину меру економског оснаживања повратника Рома, али Национални акциони план не разрађује на који начин би се ова стратешка препорука применила. У вези с тим да је планирање запошљавања како домицилних, тако и других група ромског становништва веома осетљиво је податак да се на јавни позив Националне службе за запошљавање за доделу субвенција за самозапошљавање не пријављују лица ромске националности. Узрок томе су непримерени услови конкурса за припаднике ове етничке, али пре свега социјалне групе. Реч је о томе да право на подношење захтева имају лица која су пријављена на евиденцији Националне службе за запошљавање и која су завршила инструктивну обуку за самозапошљавање. Уз захтев се прилаже бизнис план, писана изјава о припадности ромској популацији, доказ о завршеној обуци за самозапошљавање и изјава да лице већ није примило помоћ по истом основу. Поред тога било је потребно да подносилац захтева приложи фотокопије решења надлежног органа о упису у регистар, решења о пореском идентификационом броју, пријаве на обавезно социјално осигурање, уговор о отварању текућег рачуна, средство обезбеђења уговорних обавеза и да обезбеди жиранта. Најзад, ризик од неуспеха пада искључиво на подносиоца захтева, односно лице којем је субвенција одобрена јер је оно дужно да врати износ субвенције уколико пропадне започети посао.

Повратници, нарочито они који потичу са Косова и Метохије имају проблем и са пријављивањем на евиденцију незапослених лица Националној служби за запошљавање јер је један од услова пријаве, односно институционалне подршке за проналажење посла поседовање радне књижице. Овај документ издаје одељење општинског органа опште управе према месту пребивалишта или запослења грађанина. Међутим, грађани који потичу са Косова и Метохије имају проблема да добију радну књижицу јер им је пребивалиште на територији Косова и Метохије, а боравиште у неком другом делу Србије.

Уклањање нехигијенских насеља у Београду чији житељи су претежно Роми указује на то да је у њима велики број Рома расељених са Косова и Метохије и Рома повратника. Начин на који надлежни државни органи решавају њихов смештај и статус указују и на чињеницу да су до почетка расељавања били невидљиви за надлежне органе који у вези с њиховим статусом и решавањем проблема доносе стратегије, реализују пројекте у сарадњи са међународним организацијама, запошљавају бројне стручњаке и сараднике.

4.7.2.7. Друштвене препреке остваривању реинтеграције

Повратници по основу Споразума о реадмисији се суочавају с бројним институционалним и друштвеним препрекама које отежавају или онемогућавају њихову друштвену реинтеграцију. Проблем статусних питања је веома илустративан пример јер упркос предвиђеним хитним процедурама и олакшицама на основу недавних измена Закона о личној карти и Закона о пребивалишту и боравишту, потребно је више месеци да би они добили лична документа и на тај начин се формално укључили у процес реинтеграције у локалној заједници. Често због недостатка у прописима,

компликованих и нејасних процедура и поступка повратницима се не признаје статус и не издају им се личне исправе. Након усвајања Закона о изменама и допунама закона о ванпарничном поступку, закона о пребивалишту и боравишту и Закона о личној карти поступак решавања статусних питања је унапређен.

Препреку и проблем друштвене реинтеграције повратника је и то што Комесаријат за избеглице и миграције, упркос обавези на основу *Стратегије за реинтеграцију повратника* да помаже локалним самоуправама реинтеграцију повратника и да прати овај процес, није развио одговарајуће механизме и обезбедио одговарајућа средства. У локалним самоуправама постоје повереништва Комесаријата, али најчешће повереници не спроводе стратегију повратка на начин који је у најбољем интересу повратника.

Пуна реинтеграција повратника подразумева и укључивање повратника у доступне социјално-економске токове, остваривање права на становање, на рад, на образовање, на социјалну и здравствену заштиту. Установе које су задужене да се старају о остваривању ових права постоје у свакој јединици локалне самоуправе у Србији, али нажалост проблем остваривања права и реинтеграције повратника опстају годинама.

5. ЗАКЉУЧАК

Као што је речено, Заштитник грађана је две године интензивно пратио спровођење националне Стратегије за унапређење положаја Рома. За ту сврху користио је превасходно податке добијене у поступцима које је покретао пред органима јавне власти у вези са остваривањем права грађана ромске националности, потом податке прикупљене истраживањем у 47 ромских насеља и запажања до којих су сарадници омбудсмана дошли током рада у више од 150 ромских насеља у Србији и најзад, сарадњом са државним органима, органима локалних самоуправа, невладиним и међународним организацијама, стручњацима, организацијама које заговарају и заступају права Рома, ромским медијаторкама, координаторима и педагошким асистентима и анализом извештаја и других докумената.

Уколико се прикупљени подаци доведу у везу са стањем које је претходило примени националне Стратегије уочљив је изванредан, али недовољан, напредак којем су допринеле мере јавних политика у вези са унапређењем положаја Рома.

Међутим, уколико се та достигнућа анализирају са становишта остваривања мера и активности које је Влада Републике Србије одредила да би се постигло сузбијање сиромаштва Рома и смањивање социјално-економских разлика неуспех је очигледан.

Недостатак средстава и неповољне глобалне и домаће економске прилике нису оправдање за неиспуњавање утврђених циљева. Према сазнањима Заштитника грађана нема података о томе колико је и како су утрошена средства за унапређење положаја Рома, односно, остваривање циљева стратегије.

У Акционом плану за спровођење Стратегије до 2015. године наводи се да је Министарство просвете, науке и технолошког развоја у 2012. години утрошило 143.935.000 динара из буџета и 5.881.924 евра из донација за остваривање мера из Акционог плана. Подаци за остале државне органе који су задужени да се старају о спровођењу Стратегије о утрошеним средствима нису прецизно исказани.

Није осмишљен ни начини да се утврде ефекти предузетих мера – на пример да ли је њима подстакнута интеграција, каква су постигнућа ромских ђака, да ли подстицање колективног расељавања Рома погодује њиховој друштвеној интеграцији и друго. Одустало се и од идеје да се развијају стручни ресурси у управи који би управљали и координирали мерама и програмима интеграције. У државној управи ови пословима се бави неколико запослених у Канцеларији Владе РС за људска и мањинска права – Сектор за националне мањине, Група за унапређење положаја Рома и пружање помоћи

мигрантима. Истовремено, обнављањем рада Савета за интеграцију Рома Влада је ојачала политичку инфраструктуру, неопходну за остваривањем њених циљева у вези са унапређењем положаја Рома.

На већину проблема у вези са предузетим мерама Заштитник грађана је препорукама, мишљењима, законским иницијативама, разговорима, у медијима указивао органима јавне власти, као носиоцима утврђених јавних политика.

Министарству просвете, науке и технолошког развоја указано је на то: да је у условима инклузивног образовања подстакнута сегрегација ученика ромских националности; да у условима обавезног основног образовања које држава обезбеђује свој деци није успех уколико је оно доступно само делу ученика из ромске популације; да је организацијом посла и бројем педагошких асистената у настави обесмишљен начин на који се постижу боља достигнућа у настави; да се занемаривањем организовања наставе и на ромском језику погодује процесу асимилације и обесмишљавању сврхе уставне заштите права националних мањина на очување културног, етничког и језичког идентитета; да нису примењене и прописане мере афирмативне акције.

Министарству рада, запошљавања и социјалне политике указано је на то да је интеграција Рома у локалну заједницу, за које је овај орган управе задужен Законом, сложен феномен који захтева пажљиво координирање различитих јавних политика и управљање пословима и активностима чији циљ је одржива социјална економска интеграција Рома уз очување њиховог етно-културног идентитета. На жалост, омбудсман није успео да подстакне Министарство да мере активне социјалне заштите и постојеће ресурсе у центрима за социјални рад сагледава искључиво као део неразвијеног система јавне управе посвећеног пословима интеграције Рома.

Министарству за људска и мањинска права и органима који су преузимали његове надлежности указивано је, поред осталог, на проблем заштите људских права грађана приликом расељавања из неформалних, односно нехигијенских насеља, потом на успостављање правне сигурности грађана, заштити достојанства личности и најзад успостављању процедура у јавној управи и јачању ресурса у вези са збрињавањем бескућника.

Овом Министарству и следбеницима, указивано је и на проблем и последице које су настали зато што акциони план за спровођење *Стратегије* до 2015. године није благовремено припремљен Влади за усвајање. Вакуум између два акционог плана, оног који је истекао 2011. године и актуелног који је донет 2013. године је трајао две године. У том периоду, настављене су активности у вези са унапређењем положаја Рома, али је и јасно уочен застој у државној управи кад је реч о започетим пословима – није повећан број здравствених медијаторки, број педагошких асистената је, упркос потребама за њиховим ангажовањем, ограничен на 175, мере афирмативног уписа у средње школе и на факултете нису прописане, није решен статус ромских координатора, појачана је сегрегација у образовању, неоправдано споро се поступа приликом решавања захтева за решавање статусних питања... Неактивност јавне управе надокнадиле су активности појединих међународних организација које су допринеле да се поједини проблеми превазиђу, али које нису мера јавне политике све док их држава не усвоји као такву.

Националној служби запошљавања и Републичком фонду здравственог осигурања указивано је на то да мере унапређења положаја Рома прописане законом и утврђене стратегијама Владе Републике Србије нису факултативне, краткорочне и да

се не могу мењати подзаконским актима. Проблеми су решавани од случаја до случаја, али ефикасан систем здравственог осигурања, доступан сиромашним Ромима и бескућницима и одрживе мере запошљивости Рома нису успостављени.

Најзначајнија порука коју је својим поступцима и актима Заштитник грађана упућивао **локалним самоуправама** је то да су дужне да се сходно Закону о локалној самоуправи старају о „остваривању и заштити људских права“ и да је потребно да припреме и да својим скупштинама на усвајање предају реалан, одржив план интеграције локалног ромског становништва.

Најзад, један од показатеља положаја Рома и остваривања њихових права пред јавном управом је и чињеница да заштитник грађана није водио ни један поступак пред Републичким фондом пензијског и инвалидског осигурања у вези са повредом права на стицање пензије грађана ромске националности. Фонд ПИО је иначе орган на који се грађана најчешће притужују, од 1. јануара 2012. године до 21. јула 2013. било их је 523. Роми немају проблема са остваривањем права на основу рада и права из рада јер су ускраћени за право на рад. Ускраћени су због тога што је сиромаштво у којем живи највећи број грађана ромске националности генерацијско и структурно. Оно се не може превазићи без подршке државе и добро уређеног и планираног процеса њихове интеграције. Управљање тим процесом је сложено и захтева успостављање одговарајуће управне инфраструктуре, координацију, децентрализацију и деконцентрацију послова и пре свега стручност, одговорност и посвећеност органа и појединаца који их спроводе.

Најзад, планирање и спровођење будућих мера требало би да је засновано на тачним подацима, прецизно дефинисаној јавној политици интеграције Рома и јасној улози, надлежностима, обавезама јединица локалне самоуправе. Проблеми у вези са остваривањем стратешких мера настали су управо због тога што локалне самоуправе, у којима треба остварити програм интеграције, нису биле главни носилац мера и активности. У срединама, попут Апатина, Куле, Пожаревца, Суботице где је локална или грађанска иницијатива покренула мере интеграције остварени су резултати који се издвајају као примери добре праксе. Међутим, примери „добре праксе“ нису исто што и стварање одрживих услова за пуну интеграцију Рома. Да би се то остварило потребно је да се постојећи стратешки документ допуни, да се акциони планови прилагоде томе, да се активности, мере и средства за интеграцију Рома усмере ка локалним самоуправама, да се успостави одговарајући систем управљања процесом заснован на принципима добре управе и да се оствари координација органа државне и покрајинске управе у вези са планирањем и надзором над спровођењем мера интеграције.

На крају, али не и на последњем месту, треба поменути и то да се приликом планирања и спровођења мера социјално-економске интеграције мора водити рачуна о томе да се њима не наруши етно-културни идентитет Рома. Посебан задатак и изазов органа јавне власти је да мере које треба да допринесу смањивању сиромаштва буду повезане и усклађене са зајамченим и признатим правима Рома на заштиту етничког, културног и језичког идентитета.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

316.662(=214.58)(497.11)"2009/2015"
**ИЗВЕШТАЈ о спровођењу стратегије за
унапређење положаја Рома са препорукама**
/ [приредио] Заштитник грађана. – Београд :
Заштитник грађана, 2014 (Београд : Службени
гласник). – 208 стр. ; 25 cm
Тираж 100. – Стр. 3: Предговор / Горан Башић. –
Напомене и библиографске референце уз текст.
ISBN 978-86-87945-25-8
1. Заштитник грађана
а) Роми – Друштвени положај – Србија
– 2009–2015
COBISS.SR-ID 205827596
